FPE
EQUALIZAÇÃO ESTADUAL NO BRASIL

ALTERNATIVAS E SIMULAÇÕES PARA A REFORMA

VOLUME 1

CONSELHO DIRETOR

CONSELHO CURADOR

FICHA TÉCNICA

Coordenação, Pesquisa e Redação
Sérgio Prado

Colaboradores
Alessandro Melo SIlva | Rivael Aguiar Pereira | José Roberto Afonso

Coordenação de Comunicação e Marketing
Melina Bandeira

Produção Editorial
Manuela Fantinato

Revisão
Luciana Aché

Projeto Gráfico
Cássia D'Elia | Maria João Macedo | Patricia Werner

PREFÁCIO

Esta publicação é resultado de mais uma parceria institucional entre a FGV Projetos e o Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), que vêm atuando em conjunto na produção de estudos, pesquisas e seminários no âmbito da Economia, do Direito e da Gestão.

Ao publicar análises de especialistas, o objetivo das instituições é contribuir para ampliar a agenda nacional de debates, prestando subsídios técnicos, especialmente às autoridades de governo, aos parlamentares e àqueles que decidem as políticas públicas. As opiniões emitidas são de exclusiva responsabilidade dos autores e não necessariamente correspondem às da FGV Projetos e do IDP, que aqui fazem um esforço de divulgação.

Em 2010, realizamos o Seminário dos 10 Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em Brasília, que contou com a participação de ministros, senadores, prefeitos, professores e experts, assim como o Seminário de Administração Pública e Gestão do Poder Judiciário, cujo conteúdo ultrapassou as fronteiras do país e trouxe ao Brasil ilustres convidados internacionais, para incentivar a troca de experiências nas práticas da boa gestão administrativa e do Poder Judiciário. Em 2011, promovemos o Seminário Federação e Guerra Fiscal, que abordou uma série de questões relevantes em torno do chamado pacto federativo, desde o desenvolvimento regional e as mudanças nas transferências, até os incentivos do ICMS estadual.

"FPE - Equalização Estadual no Brasil - Alternativas e Simulações para a Reforma", de Sergio Prado, professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), discute alternativas para a fixação dos critérios de rateio dessa transferência federal. A matéria entrou na pauta mais premente da federação brasileira porque decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional, por omissão, a regra vigente baseada em uma tabela com coeficientes fixos, tendo sua aplicação permitida apenas até o final de 2012. O trabalho aborda as transferências redistributivas em federações, apresentando os paradigmas e princípios norteadores de sistemas redistributivos, a situação atual do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e discute as alternativas entre os sistemas de equalização de receita e os paramétricos.

A análise circunstanciada oferecida por Sérgio Prado constitui um importante e útil subsídio ao debate parlamentar em torno da nova fórmula de rateio do FPE. Desta forma, atende a proposta da FGV Projetos e do IDP de levar ao debate nacional as opiniões emitidas por especialistas e oferecer mais e melhores elementos técnicos a quem discutirá e decidirá as questões.

Boa leitura!

Ministro Gilmar Mendes
Ministro do Supremo Tribunal Federal

Cesar Cunha Campos
Diretor da FGV Projetos

APRESENTAÇÃO

Trata-se de estudo que visa discutir as alternativas existentes para o atendimento às exigências decorrentes da decisão do STF, que considerou inconstitucionais diversos dispositivos da LC 62/89, que vem regulando nos últimos vinte anos a distribuição do Fundo de Participação de Estados. A exigência básica do STF é que seja recuperada a característica dinâmica deste fundo, hoje transformado em um simples compartilhamento estático de recursos. É feita uma discussão teórica sobre aspectos pertinentes do federalismo fiscal, concentrada no problema do equilíbrio horizontal e nas técnicas de equalização disponíveis para seu enfrentamento. Constata-se a existência de duas alternativas básicas para a reforma do FPE: o uso do que chamamos de *sistemas paramétricos*, a forma tradicional que vem sendo utilizada no Brasil há cinquenta anos, e a modalidade de *equalização de receitas*, modelo adotado em algumas federações avançadas. São apresentadas e discutidas as vantagens e desvantagens de cada um dos sistemas. O trabalho apresenta hipóteses referentes a nove situações, que vão desde o simples retorno às regras do FPE vigentes antes de 1989 (originadas no Código Tributário Nacional, de 1965), passa por algumas variantes da utilização das bases previstas naquele código, outras que incorporam indicadores mais "modernos", como a renda média e o Índice de Desenvolvimento Humano, até, finalmente, apresentar quatro alternativas da aplicação do método de equalização de receitas. Como a reforma do sistema levará necessariamente a modificações na distribuição atual, gerando perdas e danos, mostramos que, qualquer que seja a opção técnica adotada, ela exigirá um longo período de transição, para evitar impactos imediatos sobre o financiamento das jurisdições perdedoras. O trabalho discute este período de transição, apresenta uma alternativa possível para sua realização e apresenta simulações preliminares para avaliar a extensão do período de transição.

SUMÁRIO

TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS EM FEDERAÇÕES: O PROBLEMA DA REFORMA DO FPE*

INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2010 o Supremo Tribunal Federal reclamou a atenção da sociedade brasileira para um problema antigo, que vinha sendo protelado há 22 anos: a recomposição dos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE. A manifestação do Supremo respondeu a quatro ADI's - Ação Direta de Inconstitucionalidade – proposta por estados do Centro-Oeste e da região Sul que se julgavam prejudicados pela situação vigente.

O foco do problema se situa na Lei complementar 62, de 1989. Naquela ocasião, atendendo a um requisito contido nas Disposições Transitórias da Constituição de 1988, o Congresso Nacional tentou rever e aperfeiçoar os critérios de distribuição do FPE. A total impossibilidade de chegar, conjuntamente com os governadores estaduais, a um acordo sobre uma solução técnica para o problema, levou a uma opção pragmática e imediatista, o que ficou depois conhecida como "congelamento" dos critérios: negociações *ad hoc* geraram um conjunto de coeficientes fixos para distribuição dos recursos, que vieram a constituir o chamado anexo da LC 62 /1989. Desde então, a distribuição dos recursos do fundo é feita de forma estática, conforme estes coeficientes, e assim persiste até o momento[1].

A sentença do STF questiona exatamente este caráter fixo, estático, dos critérios de distribuição, e exige que seja restabelecido o espírito da sistemática anterior, de um sistema dinâmico em que as dotações (coeficientes) estaduais não sejam fixas, mas variem na medida em que as disparidades em desenvolvimento econômico se modifiquem[2]. O STF admitiu

*O autor sinceramente agradece a Alessandro Melo Silva e Rivael Aguiar Pereira, da Secretaria de Fazenda de Goiás, por comentários a versões iniciais do trabalho, e a José Roberto Afonso pelo decisivo apoio na viabilização desta publicação.

**Sergio Prado é professor Doutor do Instituto de economia da Unicamp, especialista em Finanças Públicas e Federalismo Fiscal

[1] Naquela ocasião também a distribuição do FPM, que anteriormente era um fundo de caráter nacional, aplicado igualmente a todos os municípios do país, passou a ser feita por uma divisão estática de coeficientes estaduais. Posteriormente, ao longo dos anos 90 e 2000, a distribuição dos recursos, internamente aos estados voltou a ser feita conforme os critérios originais, mas o pré-rateio estadual estático foi mantido.

[2] Mais precisamente, o STF declara "a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º., incisos I e II § 1º. 2º e 3º, e do Anexo Único, da LC no. 62/1989, assegurada sua aplicação até 31/12/2012". O conteúdo questionado refere-se a dois dispositivos: a fixação de reserva 85% 15% por macrorregiões (incisos I e II) e a fixação de coeficientes individuais pelo anexo (§'s 1º. a 3º).

a vigência dos atuais dispositivos até dezembro de 2012, quando uma solução deverá ser aplicada.

Decorridos mais de vinte anos, é possível dizer que o sentido original da criação dos fundos de participação se perdeu na memória política e institucional do país.

As gerações mais jovens de técnicos, na sua grande maioria, entendem tais fundos como um mero compartilhamento estático, pelo qual os governos subnacionais se apropriam de parcelas fixas dos impostos federais. Não existe, em geral, consciência tecnicamente fundamentada do caráter particular que este tipo de transferências assume nas federações modernas.

Este trabalho tem o objetivo de esclarecer a natureza peculiar de tais transferências, discutindo-as no contexto dos modernos sistemas de equalização existentes em outras federações do mundo, e avaliar as alternativas existentes para que se cumpra aquilo que, com absoluta precisão e correção, exigiu o STF.

O item 1 discute a questão geral de equilíbrio financeiro em federações, destacando as diversas alternativas técnicas existentes para que se resolva o problema das desigualdades regionais, o também chamado equilíbrio horizontal. São identificadas as diversas abordagens metodológicas existentes para construção de sistemas de equalização, e criada uma tipologia destes sistemas orientada para a discussão do caso brasileiro. Na continuidade, são discutidos aspectos teóricos e metodológicos especificamente relevantes para o caso brasileiro. É indicada a opção fundamental que se coloca para o país hoje, entre continuar a usar sistemas tradicionais e adotar alternativas aqui consideradas mais eficientes. O item 2 avalia as possibilidades de reforma do sistema brasileiro pela manutenção do modelo paramétrico que tem sido utilizado no país, o que abrange tanto a possibilidade do retorno ao sistema vigente antes de 1989, criado pelo Código Tributário Nacional, como propostas da mesma natureza hoje em andamento no Congresso. O item 3 apresenta simulações que ilustram como seria o funcionamento do modelo alternativo, *sistemas de equalização de receitas*, indicando suas vantagens e as dificuldades de sua implementação. O item 4 discute o problema da transição do atual sistema rígido para um novo sistema dinâmico que decorra da reforma. O item 5 alinha as principais conclusões.

ITEM 1 • TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS EM FEDERAÇÕES[3]

Em rigorosamente todas as federações do mundo, há dois problemas fundamentais a resolver no que se refere ao financiamento conjunto dos níveis de governo. Podemos tratá-los como os problemas do "equilíbrio vertical" e do "equilíbrio horizontal" [4].

O equilíbrio vertical

O problema do equilíbrio vertical decorre do conflito entre dois traços básicos das federações contemporâneas. Por um lado, do ponto de vista da técnica e teoria tributárias, é mais eficiente atribuir os principais impostos aos governos de nível superior (federal, principalmente, e estados, doravante referidos como Governos de Nível Superior - GNS), tanto por motivos de eficiência na arrecadação como, principalmente, para evitar que impostos sobre fatores econômicos não fixos sejam utilizados como instrumento de políticas regionais, gerando a chamada "guerra fiscal". Na maioria das grandes federações do mundo, os três impostos mais importantes – sobre a renda, sobre a folha de salários e sobre valor adicionado – são impostos nacionais uniformes, legislados e arrecadados pelo governo central. O Brasil é a única federação em que o IVA é atribuído aos governos intermediários [5].

Por outro lado, também em todas as federações os encargos – responsabilidade pela execução das funções públicas principais – tendem a se concentrar nos governos regionais e locais. Nas últimas décadas do século 20 isto se acentuou, com o abandono da participação direta do Estado nas atividades produtivas – empresas estatais – e a ampliação das funções do Estado na área

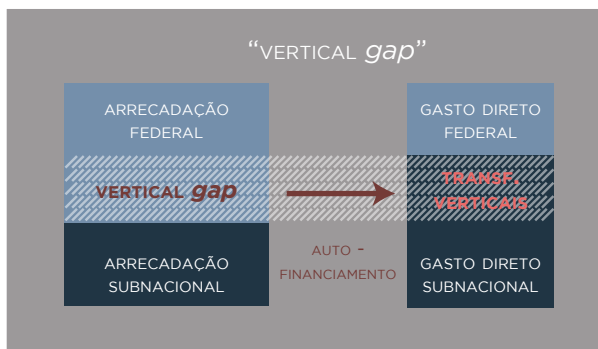
---

[3] Iremos utilizar, no que se segue, as seguintes siglas com seus respectivos significados: GI = governo intermediário (estados províncias, etc.); GL= governo local (municípios, comunidades, vilas, etc.); GNS = governos de nível superior (conjunto do governo central e governos intermediários); GSN= governos subnacionais (conjunto dos níveis de governo, exceto o governo central).

[4] A análise contida neste item é bastante resumida. Para um tratamento extensivo do tema, ver. PRADO, SC. (2006), Cap.1.

[5] A rigor, existe IVA provincial no Canadá, onde Quebec tem IVA próprio e cinco províncias menores têm IVA não independente, mas harmonizado como o IVA federal. Mas, quando tratamos de IVA nacional, existente em todo o território do país, todos os casos existentes são de impostos uniformes, controlados por legislação federal. Em nenhum destes casos os estados/províncias têm autonomia plena para definir alíquotas e base tributária.

social, assim como em função da ampla preferência mundial pelos processos de descentralização destes encargos.

A conjunção destes dois determinantes – receitas concentradas "acima", e encargos concentrados "abaixo" - leva ao fenômeno chamado de *vertical gap*, que está na base do problema do equilíbrio vertical. Os GNS's (governos de nível superior: federal e intermediários) arrecadam recursos maiores do que aqueles exigidos para financiar seus gastos diretos, existindo, portanto, um superávit estrutural a seu favor. Por outro lado, os governos de nível inferior (GNI), ou seja, intermediários[6] e locais, arrecadam com seus impostos próprios recursos muito inferiores à sua necessidade de financiamento. A situação assim gerada é ilustrada pela figura abaixo.

A existência estrutural do *vertical gap* exige a existência, também estrutural, de amplos sistemas de transferências verticais em todas as federações.[7] Os GNS's, principalmente o governo federal, têm que repassar continuamente, através destes sistemas, recursos para o financiamento dos gastos dos governos subnacionais não cobertos com seus próprios recursos.

A definição da parcela da arrecadação federal que deve ser repassada para os GSN's é conflituosa em qualquer federação. Mas, em federações

[6] Utilizamos aqui a expressão "governos intermediários" para referir a estados, províncias, "länders" e outras designações adotadas nas diversas federações.

[7] Algumas poucas federações são exceções que confirmam a regra. Nestas, basicamente por dispositivos de participação dos governos intermediários e locais no imposto de renda, estes níveis de governo têm grau elevado de autofinanciamento: no Canadá, na Suíça e nos países nórdicos, os governos locais são autofinanciados em percentuais que se situam entre 70 e 80% dos seus gastos. Nas demais federações, contudo, é elevada a dimensão das transferências verticais.

como o Brasil, em que os encargos são, na sua maioria, concorrentes, e os três níveis de governo podem executar praticamente todos os serviços. E esta definição se torna um dos problemas políticos centrais da federação[8]. A literatura cunhou a vaga expressão "pacto federativo" para designar um determinado padrão de distribuição dos recursos entre os níveis de governo, viabilizado pelo sistema de transferências verticais.

Nas federações mais desenvolvidas, como o Canadá, Alemanha e Austrália, e mesmo na Índia, existe sempre algum arranjo institucional para rever periodicamente a distribuição vertical de recursos, tendo em vista adequá-la à constante modificação da atribuição de encargos. A intervalos regulares (p.ex. cinco anos), algum tipo de comissão ou colegiado analisa o perfil de encargos e determina modificações na distribuição vertical, em geral através do compartilhamento de algum imposto federal, mais frequentemente o IVA.

Em países onde tais arranjos institucionais ainda não estão desenvolvidos, a distribuição vertical é determinada pela força política dos diferentes níveis de governo em momentos históricos específicos. Isto pode levar a processos sucessivos do tipo "sístole-diástole", com alternância de concentração de recursos nos níveis superiores de governo e nos governos subnacionais.

Ainda que haja muito que discutir sobre o equilíbrio vertical, este não é o tema deste trabalho. Iremos nos concentrar no problema principal do ponto de vista das desigualdades regionais, que é o do "equilíbrio horizontal".

O equilíbrio horizontal • Sistema de equalização

O problema do equilíbrio horizontal é de natureza totalmente distinta. Ele se origina no fato de que as diferentes regiões do país, mesmo nas mais desenvolvidas federações, têm níveis diferenciados de desenvolvimento econômico. A maior ou menor riqueza da base econômica de cada jurisdição se reflete na maior ou menor capacidade fiscal de seus governos, quando consideramos apenas as receitas que podem ser arrecadadas a partir desta base com impostos próprios.

---

[8] Em algumas federações, como o Canadá, os encargos relativos a serviços sociais são exclusivos das províncias, sendo vedado ao governo federal executar estes serviços. Assim, o governo federal, para implementar projetos próprios nestas áreas, tem que atuar através dos GSN's, repassando recursos e financiando ações que são executadas pelos GSN's.

Por outro lado, é fundamental que todos os cidadãos da federação recebam quantidade e qualidade de serviços públicos aproximadamente semelhantes, sob pena de efeitos perversos sobre a coesão social. Assim, governos mais pobres teriam que manter um nível possivelmente exorbitante de tributação sobre seus cidadãos para prover a mesma qualidade de serviços disponíveis em regiões mais ricas.

Este grave e fundamental problema das federações sempre foi resolvido através da utilização de transferências redistributivas, ou seja: regiões mais pobres recebem transferências de recursos que elas mesmas não podem arrecadar, dadas as suas bases tributárias. Evidentemente, este processo opera, de fato, uma transferência de recursos fiscais arrecadados nas regiões ricas para as regiões pobres, em geral através do papel do Governo Federal como arrecadador dos principais impostos, embora existam sistemas em que o principal se origina de transferências diretas de jurisdições ricas para pobres.

A solução deste problema exige, nas federações[9], a existência do que vamos chamar genericamente de "sistemas redistributivos ou de equalização". Tais sistemas combinam, em diferentes modalidades, elementos básicos:

- Uma dotação de recursos, que pode ser fixa ou variável. As dotações fixas são, em geral, percentagens da receita de grandes impostos, ou percentagem da receita total do governo federal. As dotações variáveis são sempre recursos orçamentários do governo federal, definidas a cada ciclo orçamentário anual.

- Um conjunto de critérios de distribuição, que permita alocar os recursos da dotação de forma que as jurisdições mais "pobres" recebam mais recursos.

- Eventualmente, pode existir uma corpo institucional independente que realiza os procedimentos técnicos e opera o sistema. Isto acontece, por exemplo, na Austrália e na Índia. Nos demais países, as autoridades fiscais do GF operam o sistema.

No próximo item, vamos aprofundar, numa perspectiva comparada, elementos teóricos e práticos dos sistemas de equalização mais utilizados hoje no mundo, visando estabelecer uma tipologia que nos auxilie a analisar o caso brasileiro. Para os leitores não interessados em aprofundamentos técnicos e teóricos, sugerimos que passem diretamente ao item seguinte, o qual faz um resumo da tipologia e contém o essencial para a continuidade da leitura.

---

[9] E, para este aspecto, também nos estados unitários, quando eles concedem alguma autonomia para governos locais.

Paradigmas da experiência internacional com equalização

Sistemas de equalização envolvem, basicamente, a definição de três aspectos: de onde se originam as transferências que o alimentam, qual é o padrão de funding do sistema e, principalmente, quais são os critérios de equidade adotados.

Em última instância, todos os sistemas de equalização (SE's) realizam transferência de recursos fiscais de regiões ricas para regiões pobres. Tal mecanismo pode ser explícito, funcionando no que corresponde à constituição de um fundo para o qual jurisdições ricas aportam recursos e do qual regiões pobres retiram recursos. São inúmeras as alternativas operacionais. Nestes casos, o governo federal, em geral, participa apenas como coordenador do processo. Tais sistemas exigem que as competências tributárias sejam descentralizadas e que o GF não controle grande parte da carga.

O mecanismo pode ser, também, implícito quando as transferências para as jurisdições pobres (ou para todas elas, mas beneficiando as mais pobres) são financiadas a partir de impostos federais. O processo, em essência, o mesmo, já que os impostos federais são recolhidos predominantemente nas jurisdições ricas. Por exemplo, poderiam existir dois sistemas igualmente equalizadores e equivalentes, sendo um alimentado por um IVA federal – como na Austrália –, operado por transferências verticais, e outro operado por transferências horizontais a partir de um IVA controlado pelas jurisdições subnacionais. Os sistemas explícitos são comumente chamados de "sistemas Robin Hood", ou modelos solidários. No caso dos sistemas implícitos ou verticais, o vertical gap é maior, pois o governo federal deve contar com um superávit adequado em seu orçamento.

Não há, até onde sabemos, casos de sistemas "Robin Hood" puros. Nos países onde é adotado, ele sempre aparece combinado com algum volume de transferências verticais também equalizadoras. Na Suécia e Dinamarca, tal combinação é utilizada para equalização dos governos locais: transferências verticais equalizam as diferenças em capacidade tributária, e trocas horizontais ajustam recursos a necessidades[10]. Na Suíça, a partir de 2007, o GF financia 59% do programa de equalização, cabendo o restante aos cantões mais ricos[11].

---

[10] LOTZ, J. R. (1997).
[11] SHAH, (2007:35).

No mais destacado modelo deste tipo, o alemão, a parte principaldos recursos vem de trocas horizontais, cabendo ao GF uma pequena complementação.

Por um lado, sistemas solidários exigem, evidentemente, postura política altamente cooperativa entre jurisdições. Em federações onde os governos subnacionais têm pouca identificação com objetivos nacionais e a equidade não é um valor proeminente, dificilmente eles são viáveis. Por outro, tais sistemas têm uma grande vantagem perante os sistemas verticais puros ou implícitos: permitem obter mais facilmente uma situação de estabilidade no equilíbrio fiscal, pois ele alinha explicitamente ricos contra pobres sem a intermediação da política fiscal federal. Nos sistemas verticais, é mais provável que surjam pressões recorrentes do conjunto dos GSN's sobre o governo federal por mais recursos.

De forma geral, não há casos de sistemas solidários em países em desenvolvimento, em boa medida porque a receita fiscal nestes países tende a ser muito mais concentrada no governo central. No entanto, o Brasil oferece uma curiosa exceção: o nosso FUNDEB[12] é um típico sistema solidário de equalização, redistribuindo recursos entre municípios e governos estaduais dentro de cada estado, ainda que restrito a uma única função orçamentária e redistribuindo recursos vinculados. No que tange a sistemas de equalização abrangentes, o Brasil se enquadra no caso mais comum dos sistemas verticais.

2. Um segundo aspecto relevante na configuração de sistemas redistributivos refere-se à forma de determinação da parcela dos recursos fiscais totais que vai ser destinado ao *funding* do sistema. Há dois padrões básicos para esta definição, que chamaremos de *sistemas de conta aberta e sistemas de conta fechada*. A diferenciação básica refere-se à precedência entre critério de equalização e definição da dotação orçamentária. Num sistema de conta aberta, tem precedência um determinado critério de equidade - por exemplo, todas as jurisdições com receita própria abaixo da média nacional devem receber esta média (Canadá) ou então todas as jurisdições sem exceção devem ter a mesma capacidade de gasto como resultado final (Alemanha) - com o que a dotação de recursos necessária, seja do orçamento federal (Canadá) seja dos

[12] Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Básico.

orçamentos dos estados ricos e federal (Alemanha) é variável dependente, endogenamente determinada pelo nível das disparidades entre regiões perante o critério adotado. Da mesma forma, no sistema híbrido escandinavo, o aporte do orçamento federal e dos municípios ricos é variável subordinada.

Num modelo de conta fechada, há precedência da definição orçamentária do montante a ser distribuído, com o que o grau de redução das disparidades se torna variável subordinada. Quanto maiores os recursos, maior a equalização lograda, e vice-versa. Índia e Austrália são dois casos relevantes. Na Índia, durante muito tempo, o *funding* da equalização foi composto por compartilhamento de impostos federais específicos, em percentuais fixos por quinquênios. A partir de 2002, a dotação passou a ser definida como uma percentagem da receita federal total, definida a cada cinco anos por um órgão assessor independente, a *Finance Comission*[13]. Na Austrália, o *funding* da equalização é composto pela totalidade da receita do IVA federal, *General Sales Tax-GST*. Modelos de conta fechada no mundo real são, todos, sistemas verticais, onde o GF responde pelas transferências.

A principal vantagem do modelo de conta fechada é que ele isola, em alguma medida, o orçamento federal dos subnacionais. Um exemplo histórico é dado pelo Canadá, que sempre adotou um sistema de conta aberta financiado por recursos gerais do orçamento federal. Em determinados momentos, a ampliação das disparidades levou a forte elevação da dotação de recursos exigida pela equalização, gerando impactos sobre um orçamento federal em desequilíbrio. Isto levou ao estabelecimento de limites (*caps*) à dotação global, o que acabou transformando o sistema em um híbrido aberto-fechado (limites foram posteriormente removidos)[14]. A recíproca é que, em situações nas quais as disparidades regionais aumentam, o conjunto dos GSN's tem perdas perante o governo federal na distribuição vertical de recursos. Quando o sistema é solidário, como na Alemanha ou Escandinávia, o impacto sobre o orçamento federal é restringido e pouco relevante, uma vez que a carga principal do sistema incide sobre os estados mais ricos. Esta parece ser a razão pela qual, em geral, os sistemas verticais de equalização (não solidários) tendem a ser de conta fechada, sendo o Canadá uma notável exceção.

[13] Ver PRADO, S. (cap. 5. Em geral, este percentual tem girado em torno a 32% nos últimos períodos.

[14] Detalhes deste processo histórico em PRADO, S. (2006), cap. 3.

No caso brasileiro, a tradição de equalização herdada dos anos 60,e ainda intocada, é de sistema de conta fechada, apoiada no compartilhamento vertical da receita de dois impostos federais. Neste sentido, se assemelha ao sistema australiano, também financiado pela receita de um imposto específico. Em período recente, surgiram propostas no Brasil para implementação do modelo indiano, definindo a base da equalização com percentagem de toda a receita federal, mas a questão não avançou. A principal implicação do dispositivo atual é que a distribuição vertical de recursos se torna mais rígida. Sendo fixada a parcela a ser atribuída à equalização, o processo de ajuste dinâmico da distribuição vertical, necessário devido a mudanças nos encargos ao longo do tempo, passa a depender de transferências voluntárias do governo federal, a menos que exista - o que não é a regra - algum mecanismo institucional de revisão daquela parcela. Na Índia, isto resulta da prática de revisão do arranjo fiscal a cada cinco anos, pela escolha de nova *Finance Comission*. Na Alemanha, mesmo o sistema sendo de dotação relativamente variável, a distribuição do IVA e do Imposto sobre a Renda entre governos pode ser revista periodicamente, com o IVA fazendo as vezes de instrumento de ajuste de curto prazo (lei ordinária) e o IR sendo revisto a prazo mais longo, por emenda constitucional. No Brasil, não há qualquer dispositivo institucional para isto, com o agravante de que estes coeficientes são firmados na Constituição.

3. A mais importante característica dos sistemas de equalização, contudo, reside no critério de equidade adotado. É ele que vai determinar, em última instância, até que ponto as diversas jurisdições serão trazidas pelo sistema para um nível ideal de igualdade. A definição mais completa deste nível ideal pode ser obtida da regra básica do sistema australiano:

> *"Cada estado deve ser dotado da capacidade financeira para prover um padrão médio de serviços, assumindo que o faça a nível médio de eficiência e fazendo um esforço médio para obter recursos de suas próprias fontes."* [15]

Esta definição contém proposições que abrangem simultaneamente dois aspectos centrais das disparidades fiscal-federativas. Ela implica que cada cidadão terá acesso à mesma cesta de serviços em termos reais (independente do seu custo) e que, para isto, este cidadão será submetido à mesma pressão

[15] RYE, C./ SEARLE, B. (1997:43)

tributária média que os demais em outras jurisdições. O problema pode, portanto, ser desdobrado em três componentes básicos:

- *Receitas* - dado o perfil do sistema tributário, a capacidade de arrecadar impostos é diferente em termos per capita entre jurisdições, devido à diferente capacidade econômica.

- *Necessidades* - em razão de diferenças sociais e econômicas, pode haver, para cada função de gasto público, diferentes graus de necessidades por um padrão médio de serviços em diferentes jurisdições.

- *Custos* - em razão de diferenças em características físicas, no perfil da força de trabalho e outros motivos, pode haver diferenças nos custo médios de provisão de cada unidade do padrão médio de serviços.

Por exemplo, um estado de grande dimensão territorial e pouco desenvolvimento econômico provavelmente terá deficiências nos três aspectos, encontrando enormes dificuldades para oferecer aos seus cidadãos um padrão de serviços semelhante àquele que estados mais ricos alcançam.

Um sistema ideal de equalização, portanto, seria aquele que levasse em consideração, simultaneamente, os três aspectos: capacidade fiscal, necessidades fiscais e custos[16]. Cada um destes componentes envolve, por si mesmo, grande quantidade de problemas conceituais e operacionais. A construção de um sistema que atenda adequadamente as três questões só foi realizada, até agora, na federação australiana, e resultou de um demorado processo de evolução ao longo de mais de meio século[17]. Uma grande quantidade de sistemas no mundo contém, em maior ou menor nível de sofisticação, elementos que atendem pelo menos aos aspectos de capacidade fiscal e, em boa parte dos casos, necessidades. Até onde sabemos, a inclusão da avaliação dos custos no processo só foi realizada adequadamente na Austrália.

Existe uma grande variedade de métodos e procedimentos nos países que utilizam equalização, ainda que todos eles lidem com os problemas apontados acima. Vamos propor aqui uma tipologia que nos permitirá, mais à frente neste trabalho, situar adequadamente o problema do sistema brasileiro num contexto internacional mais amplo.

---

[16] Há muitos autores que põe em dúvida a validade do terceiro componente, os custos. O argumento é que custos diferenciais que decorrem de fatores independentes da política governamental não devem ser anulados por transferências, e devem se expressar plenamente nos orçamentos, caso contrário seria gerado um efeito de ineficiência alocativa. No entanto, em geral é aceita a validade da consideração dos custos, em bases de equidade.

[17] Uma reconstituição histórica da evolução do sistema australiano pode ser vista em PRADO, S. (2006), cap. 4. Ver também RYE, C./ SEARLE, B. (1997).

Os sistemas de equalização pela ótica da capacidade de gasto

Uma primeira abordagem possível pode ser referida como *princípio da capacidade fiscal (PCF)*. Aqui, o critério de equalização olha essencialmente para as disparidades existentes na capacidade de gasto das jurisdições (o primeiro problema acima), e distribui os recursos de forma a reduzir somente estas disparidades. Segundo esta lógica, um resultado ideal (que só é atingido, no mundo real, na federação alemã) seria que todas as jurisdições contassem, no final, com a mesma capacidade de gasto per capita. Esta abordagem, num formato típico ideal, não contempla diretamente nos critérios as necessidades e custos. Na realidade, ela se apoia numa suposição de que, em alguma medida, as principais diferenças em necessidades estarão expressas na capacidade própria de financiamento das jurisdições: aquelas economicamente menos desenvolvidas, e, portanto, com menor receita, provavelmente terão maiores necessidades, e vice-versa. Ela supõe, adicionalmente, que as eventuais diferenças no nível de necessidades entre jurisdições com a mesma capacidade fiscal não são relevantes. Os países representativos desta abordagem são Canadá e Alemanha[18]. Vamos chamar estes modelos de sistemas de equalização de receita (SER) .

Tais sistemas evitam as enormes dificuldades envolvidas em estimar custos e necessidades. A literatura é consensual em registrar que tais estimativas são fortemente contaminadas por subjetividade e arbitrariedade, porque, mesmo nos países mais avançados, não há informações estatísticas suficientes para prover uma base precisa e segura para obtê-las. Uma possível racionalização subjacente aos sistemas SER reside em que os prováveis erros derivados da consideração exclusiva da capacidade de gasto serão, em grande parte, compensados pela ausência dos erros derivados de estimativas imperfeitas de necessidades.

No entanto, os SER's não são isentos de dificuldades. O "calcanhar de Aquiles" destes sistemas reside no fato de que *não se pode utilizar a arrecadação efetiva das jurisdições como base para operar o sistema de distribuição.* As razões são simples e precisas. No caso em que se utilize a receita efetiva como referência, se um governo adota uma postura fiscal frouxa, deixando de explorar suas bases tributárias, o sistema irá compensá-lo pela preguiça fiscal,

[18] A rigor, a Alemanha utiliza algumas formas rústicas de inserção de parâmetros de necessidades para ponderar a distribuição, tais como dimensão geográfica. No essencial, porém, seu sistema equaliza capacidade de gasto.

aumentando sua dotação. No sentido contrário, se um governo e sua população decidem ampliar o esforço fiscal, aumentando alíquotas de um imposto para financiar uma obra vista como necessária, o sistema vai puni-lo com a redução da sua dotação, quando sua decisão só afetou aos seus próprios cidadãos.

É necessário, portanto, que o sistema de equalização tome como referência a receita potencial da jurisdição, ou seja, aquela que ela seria capaz de obter explorando adequadamente a base tributária existente e impondo alíquotas médias vigentes no país. Assim, poderia ocorrer frequentemente que a receita potencial venha a ser maior que a efetiva (quando a jurisdição concede muitos benefícios ou afrouxa a arrecadação) ou menor que a efetiva (no caso de esforço fiscal extraordinário). Em suma, se a distribuição dos recursos for feita com base na receita potencial, *ela se torna independente do desenvolvimento da política fiscal de cada jurisdição.*

Esta grande dificuldade dos SER's pode ser enfrentada de três maneiras. Primeiro, pode ser ignorada, e o sistema utiliza a receita efetiva. Isto tornaria o sistema um dos mais simples e baratos a serem utilizados, pois não demanda nenhuma sofisticação metodológica ou informacional, dependendo apenas de estatísticas que necessariamente são produzidas em qualquer país. A consequência é óbvia: o sistema pode gerar incentivos perversos, principalmente nas jurisdições altamente dependentes de transferências do sistema, no sentido de baixo esforço fiscal.

A segunda forma é estimar a receita potencial de maneira indireta, através de indicadores macroeconômicos, tais como produto ou renda. Embora igualmente simples, esta alternativa é vista como altamente insatisfatória, sendo imprecisa a correlação entre tais medidas e a capacidade de cada jurisdição para obter receita [19].

O Sistema Tributário Representativo

A melhor e talvez única solução adequada do problema reside, portanto, na utilização do que é chamado na literatura de *Sistema Tributário Representativo*. Esta é uma técnica onde se busca estimar, para cada jurisdição, a

[19] A heterogeneidade de bases tributárias entre jurisdições é apenas um aspecto. Há outras objeções de ordem teórica. SHAH, A. (2007); BOADWAY, R. (2002).

dimensão das bases tributárias principais (ou de todas elas), e, aplicando à base tributária de cada um dos impostos alíquotas médias praticadas no país, calcular qual seria a receita potencial disponível para aquele governo naquele imposto, supondo condições médias de tributação. Ao estimar as bases tributárias diversos ajustes devem ser feitos, para considerar os efeitos de decisões de política fiscal das jurisdições individuais. Em princípio, se uma jurisdição concede um abatimento de imposto, com finalidades de desenvolvimento econômico, este não deve ser reconhecido na receita potencial, a menos que todas as outras jurisdições concedam o mesmo benefício. Da mesma forma, se uma jurisdição utiliza alíquotas maiores que a média do país, esta é uma decisão da sociedade local que não deve ser refletida no sistema: a receita potencial estimada deve refletir qual seria a arrecadação se fosse utilizada a alíquota média. *No essencial, tal processo permite estimar qual seria a receita que a jurisdição arrecadaria caso utilizasse uma definição média de base tributária impondo alíquotas médias praticadas no país.*

Vale destacar que algumas referências do sistema são essencialmente relativas: a principal delas é a alíquota média praticada no país para cada uma das fontes. Isto evita o problema de definir qual seria a alíquota ideal ou ótima, e, em última instância, qual a carga tributária ótima. Da mesma forma, a referência implícita no sistema deve ser a postura média das jurisdições no que se refere à definição da base tributária, ou seja, da concessão de subsídios e abatimentos. Qualquer acordo entre todas as jurisdições para conceder uma dada redução em um imposto será, em princípio, neutra do ponto de vista do sistema de equalização.

Não é difícil notar que a maior ou menor complexidade na estimativa da receita potencial dos GSN's depende da estrutura do sistema tributário. Quando a federação se caracteriza por elevada harmonização de tributos subnacionais (como é o caso, por exemplo, no Canadá), as estimativas são relativamente seguras e de pouco custo. Nos casos – e o Brasil é exemplo destacado, com o ICMS – em que os GSN's têm ampla autonomia para definir a base tributária, não há forma simples e barata de avaliar a sua dimensão e, a partir daí, avaliar a receita potencial[20].

[20] Para um tratamento sistemático dos problemas operacionais do método, ver CLARK, D. C. (1997).

Infelizmente, um dos mais difíceis casos de estimativa de bases tributárias subnacionais é o dos impostos sobre valor adicionado. Mesmo que a definição de base tributária seja uniforme entre jurisdições, resta o problema da alocação das transações interjurisdicionais, que geram dificuldades para o rastreamento dos pagamentos líquidos. Quando, adicionalmente, as jurisdições têm autonomia para definir a base tributária, o problema se converte em pesadelo. Deste ponto de vista, o Brasil é um caso emblemático: é o único país no mundo onde um IVA abrangente é de competência estadual, que tem sistemas híbridos de tributação das transações interestaduais, com alíquotas inter-regionais diferenciadas, em que a definição de bases tributárias é específica para cada um dos 27 estados.

SER's são imprescindíveis para uma equalização eficiente

Qualquer sistema de equalização visa, de alguma forma, interferir com a capacidade final de gasto das jurisdições envolvidas no processo. Uma vez que, por diversos motivos, as capacidades próprias de gerar recursos fiscais podem ser muito diversa entre elas, só há garantia de uma boa equalização se o sistema levar em conta, explicitamente, estas receitas próprias. Assim, *SER's podem ser considerados uma condição mínima necessária para a eficiência do sistema*. Para alguns países, como Alemanha e Canadá, eles são também suficientes. No entanto, embora os SER's envolvam, indiretamente, sensibilidade às diferenças de necessidades (na medida em que elas estejam expressas nas diferenças de receita própria das jurisdições), eles são limitados para levar em conta elevadas diferenças em necessidades e custos. São, em geral, sistemas adequados para países onde exista uma relativa homogeneidade de custos e necessidades, ou seja, países sem diferenças regionais radicais e que tenham já atingido um nível de desenvolvimento socioeconômico elevado, como é o caso de Canadá e Alemanha[21].

Nos casos onde as diferenças em necessidades/custos são elevadas, um resultado adequado da equalização exige que se considerem também estes fatores no processo. Isto o torna muito mais complexo, devido às dificuldades inerentes à estimativa daquelas diferenças entre jurisdições.

[21] Vale registrar que o sistema alemão pré-unificação tinha estas características. Fato notável e impressionante é que a federação alemã manteve as características altamente redistributivas do sistema, incluindo o requisito de igualdade das receitas finais per capita, mesmo após a unificação, que ampliou drasticamente as disparidades regionais.

Sistemas de equalização pela ótica das necessidades

Na equalização de capacidade fiscal ou de receitas, o suposto do sistema é que deve ser equalizado o montante monetário per capita à disposição dos governos. Quando incorporamos necessidades e custos, o suposto é que deve ser equalizada a cesta básica de bens públicos oferecidos a cada cidadão pelos governos, ou seja, devem ser consideradas diferenças de necessidades e custos entre as jurisdições, e, portanto, *as dotações monetárias resultantes podem ser diferentes em termos per capita quando for atingida a distribuição ótima*. Países representativos desta abordagem são os estados unitários escandinavos (Dinamarca e Suécia) e destacadamente a Austrália. Sistemas de equalização com base em alguma estimativa de necessidades são também amplamente utilizados em países unitários no relacionamento com governos locais (França, Japão) e também por províncias e estados de federações com o mesmo objetivo (Canadá e Austrália, por exemplo).

Ponto essencial a notar é que *não é possível lograr uma equalização eficiente de necessidades e custos sem que seja considerada também a capacidade própria de gasto das jurisdições*. Idealmente, o sistema deve avaliar o volume de recursos per capita de que cada jurisdição necessita pra prover um nível médio de serviços, e ajustar sua receita final disponível para viabilizar este resultado. Isto só pode ser feito com precisão se o sistema atuar simultaneamente nas duas frentes, considerando receitas e dispêndios. Nas palavras de SHAH, a adequada eliminação ou redução das disparidades fiscais entre jurisdições

> *"...requer um sistema de equalização abrangente que equalize capacidade fiscal (a habilidade para obter receitas de bases próprias utilizando alíquotas médias nacionais) para um standard médio nacional e provê compensação para necessidades diferenciais de dispêndio decorrentes de deficiências [disabilities, no original] em necessidades e custos que não aquelas derivadas de escolha de políticas" SHAH, A. (2007:19)*

Todos os países avançados que incluem necessidades na equalização, operam algum tipo de equalização de receitas simultaneamente. Este é o caso de Suécia e Dinamarca, assim como Suíça.

Modelos avançados de equalização pela ótica das necessidades / custos

A incorporação de necessidades na equalização pode ser feita em diferentes graus de precisão e complexidade. Alguns países se limitam a utilizar poucos indicadores físicos (extensão territorial) macroeconômicos (renda ou produto) e sociais (IDH, pobreza) como fator de ponderação aplicado à equalização de receitas. Outros ampliam a quantidade e sofisticação dos fatores, buscando maior sensibilidade do sistema às diferenças em demandas. No limite, um sistema abrangente de avaliação de necessidades/custos deve assumir o formato que é chamado na literatura de Sistema de Despesas Representativo (SDR)que seria o correspondente, do lado da despesa, do STR, Sistema Tributário Representativo, analisado acima. Um SDR:

> *"…. é obtido dividindo os gastos subnacionais em várias funções, determinando o gasto total de cada jurisdição para cada função, identificando fatores relativos de custo/necessidades, assinalando pesos relativos utilizando imputação direta ou análise de regressão, e alocando o gasto total de todas as jurisdições em uma dada função entre as jurisdições com base em seus custos e necessidades relativas".SHAH. A.(2007:25).*

Nesta forma ideal, que só é operada na Austrália, o SDR deve incluir de forma destacada *cada uma das funções de gasto executadas pelas jurisdições em questão*, e identificar para cada uma delas, os fatores que geram diferenças entre jurisdições.

Pontos relevantes neste procedimento:

- O sistema não postula arbitrariamente o nível total de gasto necessário: ele toma como dado o volume de gasto praticado pelo conjunto das jurisdições em cada função, que é entendido como o gasto necessário. Isto evita o complexo problema de estabelecer níveis ideais de dispêndio. Por outro lado, tal procedimento pode gerar efeitos perversos, quando algumas jurisdições estabelecem níveis demasiado elevados de gasto em certas funções, o que se reflete em distorções na distribuição[22]. Isto pode ser controlado pela utilização de algum critério de despesa média básica por função, eliminando os casos extremos.

- Para cada função, são definidos fatores relevantes determinantes de custos ou necessidades. Grande parte destes é demográfica, tomando a segmentação da população das jurisdições por grupos que determinam

[22] Para uma visão crítica do modelo australiano, ver SHAH, A. (2007:30).

diferentes demandas sobre os orçamentos (idosos, crianças, pobres, etc.). Quando há mais que um fator, é necessário estabelecer pesos para cada um deles. Para os custos, fatores geográficos, economias de escala e níveis salariais regionais são importantes.

- Para cada função, é calculado um valor de referência, que é o gasto per capita daquela função no país, do qual resulta uma dotação de referência individual para cada jurisdição. Este valor será submetido à ponderação dos fatores específicos da função para cada jurisdição, o que pode aumentar ou diminuir a dotação de referência individual, dependendo da situação da jurisdição perante os fatores.

- Resulta deste processo uma divisão final do gasto subnacional, em que os valores de gasto per capita são maiores para as jurisdições cujo balanço líquido dos fatores de custos e necessidades é positivo. Em outras palavras, o mesmo gasto público total é redistribuído entre jurisdições.

A Austrália é o único país no mundo a desenvolver de forma plena tal sistema. O país conta com uma instituição independente permanente – *Commonwealth Grants Comission* - CGC com cerca de cinquenta técnicos, responsável pelo desenvolvimento dos métodos e pela execução da distribuição. A CGC estima regularmente 41 rubricas de despesa das províncias em termos de fatores de necessidades e custos[23]. Nos demais países que combinam necessidades e receitas, ou se utiliza uma versão simplificada do STR ou são utilizados parâmetros como indicadores indiretos de necessidades.

Incluir necessidades entre os critérios de equalização é um procedimento que pode ser realizado com diferentes graus de precisão e complexidade. Avançar no sentido de um SDR completo envolve dificuldades e custos que crescem exponencialmente à medida que o sistema é refinado. Isto coloca uma questão prática relevante para a escolha política: até onde é compensador avançar? Não há uma resposta simples para isto. Trata-se, principalmente, de uma escolha política, que decorre da importância que a sociedade em questão atribui às diferenças.

Esta questão assume particular importância se reconhecer que, em geral, os países onde mais se faz necessária a consideração explícita de necessidades são aqueles onde existem mais restrições para a utilização de sistemas sofisticados,

[23] Uma descrição sucinta e muito acessível dos procedimentos da CGC pode ser encontrada no sítio da Comissão, no item "The Comission's methods" (http://www.cgc.gov.au/fiscal_equalisation/navigation/3)

seja pela inexistência de informações pertinentes, seja pela reduzida capacidade técnica dos quadros de governo. Em geral, estas dificuldades são contornadas via opção por versões mais simples do sistema, que abordamos agora.

Sistemas rústicos da ótica de necessidades: modelos paramétricos

A forma mais simples e barata de incorporar necessidades na equalização é utilizar parâmetros (indicadores estatísticos) com referência para estas necessidades.

Um modelo genérico destes sistemas conteria os seguintes passos:

1. Definem-se um ou mais parâmetros a serem utilizados na ponderação da distribuição, que estes podem ser:

   - Macroeconômicos - renda per capita, PIB per capita, etc.
   - Macrosociais - taxa de pobreza, Índice de Desenvolvimento Humano, participação de populações indignas, etc.
   - Setoriais - índices que meçam condições de infraestrutura econômica e social, requisitos ambientais, etc.

2. Atribui-se um peso a cada parâmetro, ou seja, a dotação total do fundo é "fatiada" em diversos subfundos.

3. Aplica-se cada parâmetro à sua respectiva "fatia", gerando uma distribuição específica para cada parâmetro.

4. As diversas dotações específicas de cada jurisdição são somadas para obter a sua participação na dotação total.

SHAH, um dos mais atualizados especialistas na área, define estes modelos pela sua característica mais forte: a arbitrariedade. Ele intitula a prática *"ad hoc determination of expenditure needs"* [24]. É pertinente, pois sua construção sempre envolve uma escolha que, no essencial, não tem bases concretas, uma vez que não se conhece detalhadamente o perfil de necessidades e custos. Alguns indicadores são incluídos e outros não, assim como um determinado peso é atribuído a cada indicador, em geral com base apenas em ponderações subjetivas sem maior base técnica.

[24] SHAH, (2007:24).

As versões mais simples em geral utilizam apenas um ou dois parâmetros, necessariamente macroeconômicos ou sociais. Por exemplo, o sistema brasileiro original, concebido nos anos 60, utilizava apenas a distribuição per capita ponderada pelo inverso da renda per capita (ver detalhes à frente, item 2). O sistema pode ser sofisticado com a inclusão de mais parâmetros, incluindo alguns setoriais. A África do Sul utiliza um sistema em que a dotação pré-definida é distribuída em seis "fatias" [25] :

- 14% em termos per capita.
- 51% proporcional à população em idade escolar.
- 26% baseado na proporção da população com e sem acesso a atendimento médico.
- 5% chamado de "componente institucional", dividido igualmente entre províncias, visa dar apoio às funções administrativas.
- 3% proporcional à incidência de pobreza.
- 1% em proporção inversa ao PNB das regiões.

A Índia é um caso destacado do uso destes modelos. Até o ano 2000, a cada cinco anos, a *Finance Comission* definia qual era o percentual do Imposto sobre a Renda, e eventualmente, das *Excise Duties* a serem partilhados com estados[26], e estabelecia, também para o quinquênio, quais as parcelas destes impostos que seriam distribuídas segundo diferentes parâmetros econômicos ou sociais. Ao longo de dez quinquênios, foram utilizados diversos parâmetros, tais como população, pobreza, infraestrutura, distância para a maior renda per capita, e diversos outros, cada um deles aplicado a um percentual das dotações daqueles dois impostos [27].

Tais sistemas têm um único grande mérito: nas suas versões mais simples são extremamente fáceis de implementar, requerendo apenas que o país tenha desenvolvidas as estatísticas mais elementares. Isto explica porque eles são frequentemente utilizados em países em desenvolvimento, como indicado nos exemplos acima.

---

[25] SHAH, A. (2007).

[26] Naquele país, a Constituição estabelece que obrigatoriamente um percentual a ser definido do imposto sobre a renda e opcionalmente (a critério da FC) um percentual das excise taxes devem ser partilhados com estados, sob critérios também definidos pela FC.

[27] PRADO, S. (2006:352).

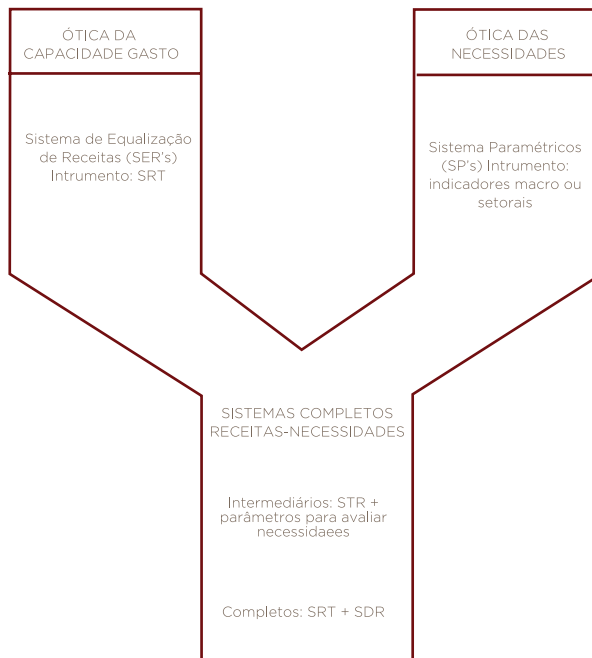
Por outro lado, *um traço fundamental dos SP's é que eles não levam em consideração, sob nenhuma forma, a receita própria das diferentes jurisdições.* A distribuição é feita apenas com base nos parâmetros, em geral atribuindo elevado peso para a população. A lógica do sistema tem uma suposição implícita de que onde existam maiores necessidades, tais como medidas pelos parâmetros, as receitas fiscais serão menores, e vice-versa. Esta discutível suposição pode valer para casos extremos do espectro, mas, em geral, fracassa quando se considera jurisdições intermediárias em desenvolvimento econômico e social. Outra forma de colocar o problema é afirmar que os SP's estabelecem mais uma fonte de receitas sob forma de transferências, que vai se somar às demais receitas próprias das jurisdições, de forma autônoma, sem qualquer relação com elas, podendo gerar um resultado final em capacidade de gasto das jurisdições inconsistente com os objetivos da equalização.

Não é claro a razão desta "cegueira" dos sistemas paramétricos em relação às receitas próprias, e não encontramos qualquer referência a isto na literatura. O fato é que países como Brasil e Índia vêm mantendo, há meio século, sistemas de equalização que ignoram totalmente as demais receitas obtidas pelas jurisdições, tanto na arrecadação própria como em outras transferências recebidas do governo federal. Se, ao longo do tempo, emergem fortes disparidades nas capacidades fiscais próprias das jurisdições, ou na sua eficiência em explorá-las, a *receita disponível final* se torna altamente distorcida, comprometendo os objetivos da equalização. Damos destaque ao fato aqui porque esta questão se tornará crucial nos debates recentes provocados pela decisão do STF no Brasil.

Conclusões   uma síntese esquemática das opções e o dilema brasileiro

Nossa argumentação construiu um esquema bastante simplificado para tipificar os sistemas de equalização. Ele pode ser visualizado na figura abaixo. Seu objetivo é destacar alguns aspectos comparativos das soluções adotadas nos países desenvolvidos e naqueles mais atrasados. Primeiro (ramo esquerdo da figura), os modelos mais desenvolvidos, sem exceção relevante, incluem, de alguma forma, versões mais ou menos sofisticadas de STR, com o que diferenças em capacidade própria de gasto se tornam uma referência importante no processo. Segundo, para alguns países, é suficiente operar apenas a equalização de receitas, sendo feita a opção política por ignorar ou tratar de forma

muito limitada as diferenças em necessidades. Nas versões mais sofisticadas (parte inferior da figura), agrega-se à equalização de receitas a avaliação das necessidades e, eventualmente, dos custos. Em muitos casos, a opção é por acrescentar ao sistema um conjunto de indicadores econômicos e sociais, que funcionam como fatores de ponderação da equalização de receitas. Na versão mais completa, a australiana, é plenamente desenvolvido um sistema de gastos representativo, que trata exaustivamente todas as funções de serviços públicos das jurisdições envolvidas.

FIGURA 1

Nos países em desenvolvimento (lado direito da figura), e em particular no Brasil, Índia e África do Sul, por motivos evidentes dada a elevada heterogeneidade, a opção primária sempre foi por sistemas que contemplassem necessidades. No entanto, as dificuldades intrínsecas a estes modelos limitaram os sistemas às formas mais rústicas, que chamamos de *sistemas paramétricos*. O ponto ressaltado na figura é que tais sistemas, por razões que ainda nos escapam, sempre ignoraram nos critérios de equalização as receitas próprias, o que impõe severos limites à precisão da equalização realizada.

No momento atual, o Brasil, que tem uma longa tradição de uso exclusivo de sistemas paramétricos tais como descritos, se defronta com a necessidade de rever e reformar seus sistemas. Estas reformas têm que ser logradas no curtíssimo prazo, o que exclui, de partida, qualquer opção tecnicamente mais complexa.

A nosso ver, poucos discordariam de que o Brasil, pela dimensão continental e pelas elevadas disparidades sociais, econômicas e inter-regionais que apresenta, seria um candidato razoável ao uso de sistemas completos de equalização. No entanto, a qualidade dos sistemas de informações sobre demandas e custos dos serviços públicos é, no mínimo, precária, embora acreditemos que exista informação básica que pode ser organizada para gerar estatísticas razoáveis. De qualquer forma, no curto prazo, isto é inviável.

Consequentemente, entendemos que a opção realista e viável no curto prazo, para o país, é avançar no sentido de incorporar imediatamente a *equalização de receitas, sanando, com isto, este vício genético dos sistemas paramétricos. Este seria um objetivo razoável para o curto prazo, principalmente porque, como demonstrado acima, equalização de receitas é a condição necessária para uma boa equalização, embora nem sempre seja suficiente.*

Como já discutimos, limitar-se à equalização de receitas pode não ser a solução ótima. Portanto, a médio e longo prazo, entendemos ser pertinente um <u>esforço de avaliação da viabilidade de utilização de um sistema completo.</u> Que fique claro que não entendemos ser necessariamente o caso de adoção do modelo australiano, em todos os seus detalhes e sofisticação, embora com certeza o grau de disparidades no Brasil seja muito superior ao australiano. O que nos parece essencial é avançar no sentido da incorporação das necessidades, para, num prazo de cinco anos, acrescentar ao sistema de equalização de receitas elementos que ampliem sua sensibilidade para custos e demandas.

Princípios norteadores de sistemas redistributivos

Neste item, retomamos o conteúdo do item anterior, de forma resumida, para benefício dos leitores que evitaram a discussão mais aprofundada. Os leitores que enfrentaram aquele item podem dispensar a leitura deste.

Há dois princípios gerais norteadores dos sistemas de equalização, aqui apresentados em termos de tipos ideais, e que podem ser combinados:

1. Princípio da capacidade fiscal (PCF) - o sistema toma como referência as receitas próprias per capita das jurisdições [28] e distribui os recursos de forma a que a receita per capita de cada jurisdição seja igualada ou tenha sua disparidade reduzida. Este é o princípio dos sistemas alemão e canadense.

2. Princípio das necessidades fiscais (PNF) - o sistema faz uma avaliação das diferenças em necessidades fiscais (demandas por serviços públicos) e dos custos de provisão entre as jurisdições, gerando indicadores que servem para ponderar a distribuição per capita dos recursos, alocando maiores recursos aos que têm maiores necessidades e custos. Neste caso, o sistema busca igualar ou aproximar uma cesta real de bens oferecidos a cada cidadão, o que pode implicar diferentes capacidades de gasto per capita.

A literatura teórica de Federalismo Fiscal é consensual no entendimento de que o segundo modelo é superior ao primeiro, mas também entende que a solução ainda mais eficiente é dada pela combinação dos dois sistemas (SHAH, A. (1996); BOADWAY, R. (1991)). Isto porque não apenas as necessidades e custos podem ser muito distintos entre jurisdições, situação em que a simples equalização de receitas pode não ser adequada, como também a capacidade própria de financiamento pode divergir muito. Assim, o sistema ideal consideraria necessidades e custos e utilizaria estes indicadores para distribuir recursos tomando em consideração também a diferente capacidade de autofinanciamento das jurisdições.

Entretanto, sistemas eficientes e precisos de avaliação de necessidades são complexos e custosos, envolvendo detalhada produção de dados e tratamentos estatísticos. A única federação que desenvolveu plenamente tal sistema é a Austrália, que faz, em bases permanentes, a avaliação de cerca de quarenta rubricas de despesas sociais, estabelecendo para cada uma delas uma medida da demanda pelo serviço em cada jurisdição e do seu custo de provisão. O sistema australiano é o que mais se aproxima da perfeição técnica, uma vez que ele de fato combina os dois princípios. O procedimento básico, neste caso, é fazer a equalização simples da capacidade de gasto per capita, referida à receita própria, e depois aplicar a ponderação em função dos indicadores de necessidades fiscais e custos. Desta forma, a dotação de províncias que têm maiores custos ou maiores problemas é ampliada, reduzindo os recursos entregues às demais províncias.

---

[28] Em geral, tomam-se todas as receitas livres, incluindo a arrecadação própria e as transferências livres recebidas de GNS, excluído, obviamente, o próprio fundo equalizador.

Já os sistemas que adotam somente o PCF demandam menor volume de dados, embora, quando aplicados devidamente, também envolvam algumas estatísticas problemáticas, porque não pode ser utilizada a receita efetiva das jurisdições, mas apenas a receita potencial. Esta foi a opção adotada por Canadá e Alemanha. Seus sistemas não consideram diferenças em necessidades e custos, limitando-se a eliminar (Alemanha) ou reduzir (Canadá) a diferença das capacidades de gasto per capita. Um fator essencial nesta escolha é o grau de disparidades inter-regionais dos países. Canadá e Alemanha são mais homogêneos, e o PCF atende satisfatoriamente. Já a Austrália tem disparidades mais elevadas, o que levou o país a enfrentar a tarefa de calcular necessidades fiscais.

Embora a adoção plena e eficiente do PNF envolva sistemas complexos e custosos de estatísticas, é possível fazer uma aplicação aproximada deste princípio de forma bem mais simples e econômica. Trata-se da utilização de parâmetros macroeconômicos e macrosociais como indicadores indiretos das necessidades fiscais. Os mais típicos são o PIB per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. É também possível utilizar parâmetros setoriais específicos relativos a habitação, saneamento, infraestrutura social e econômica. Indicadores sintéticos ou um conjunto de indicadores setoriais constituem uma aproximação na avaliação de necessidades.

No entanto, o conjunto de necessidades fiscais a que os GSN atendem é peculiar a cada federação. Depende dos encargos atribuídos a estes governos, e dos padrões médios de serviços numa dada etapa de desenvolvimento, assim como da eventual participação do setor privado. Nenhum indicador sintético as apreende adequadamente. Por exemplo, não há indicador sintético que reflita adequadamente as necessidades fiscais correspondentes ao conjunto dos encargos estaduais no Brasil. Somente quando levamos a avaliação de necessidades a abranger todos os setores e funções podemos obter bons resultados.

Com base em tudo isto, podemos postular esquematicamente a existência de três modelos possíveis de equalização, que apresentamos como “tipos ideais”, os quais abrangem grande parte dos sistemas existentes:

1. *Modelos rústicos orientados por necessidades* – utilizam parâmetros macro ou setoriais para obter aproximação às necessidades fiscais. O FPE brasileiro (na concepção original, pré 1989) pertence a esta categoria, utilizando a área territorial e o inverso da renda per capita como parâmetros. Vamos chamá-los doravante de "sistemas paramétricos – SP's ".

2. *Modelos orientados pelo PCF* - não levam em consideração as diferenças em necessidades, atuam sobre a receita própria disponível de cada jurisdição, reduzindo diferenças em capacidade de gasto per capita. Passamos a chamá-los de "sistemas de equalização de receitas - SER's".

3. *Modelo de equalização plena (australiano)*

    - realiza avaliação detalhada e abrangente de necessidades fiscais e custos, utilizando esta avaliação como fator de ponderação na distribuição.
    - leva em consideração a receita própria dos governos.

O modelo de equalização plena seria, a nosso ver, o caminho para um país como o Brasil, com elevadas disparidades regionais em necessidades, custos e receita. Mas isto não é viável no curto prazo (entendido aqui como aquele estabelecido pelo STF para ajuste do FPE), e, portanto, não vamos aqui nos estender sobre ele[29]. Deveria, contudo, entrar, com certeza, no planejamento de médio/longo prazo de uma reforma fiscal-federativa ampla tão necessária no Brasil.

Consequentemente, no curto prazo, o país deverá escolher entre os dois outros modelos: continuar utilizando SP's, como vem fazendo desde o século passado, ou adotar SER's, centrados na capacidade de gasto. Há vantagens e problemas nesta mudança. Vamos analisar estas duas opções, primeiro do ponto de vista teórico, e depois através de simulações para a situação brasileira atual.

Tentaremos justificar, no que se segue, nossa opinião de que *na atual conjuntura, haveria vantagens técnicas, políticas e operacionais que recomendariam a adoção do SER, como um passo intermediário para o futuro desenvolvimento de um sistema pleno de equalização, conforme o modelo australiano.*

[29] Um tratamento exaustivo deste tema foi feito, em análise comparativa das federações australiana, canadense, alemã e indiana em PRADO, S. (2003).

Sistemas paramétricos de equalização • SP's

Estes sistemas têm uma característica comum: são todos do tipo dotação fixa de recursos[30]. Seu traço distintivo é que utilizam como critério de equalização indicadores (parâmetros) macroeconômicos e/ou sociais. Tais parâmetros são utilizados como fatores de ponderação incidente sobre as dotações per capita de recursos.

Os parâmetros mais comumente utilizados são:

- renda per capita ou produto bruto per capita das jurisdições
- IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) das jurisdições
- indicadores diversos de pobreza e carências sociais
- indicadores de carência em infraestrutura econômica.

O procedimento padrão nestes sistemas é:

1. Definir um ou mais parâmetros que devam afetar a distribuição, assim como o peso que cada parâmetro deve ter no processo. Se forem adotados mais que um parâmetro, o que ocorre de fato é a divisão da dotação de recursos em sub-fundos, cada um deles com uma dotação específica que é distribuída pelo parâmetro específico. Por exemplo, o sistema brasileiro do CTN, na sua versão original, utilizava três parâmetros: área, população e inverso da renda per capita, com pesos 5%, 47,5% e 47,5% respectivamente.
2. Aplicar os parâmetros às diversas subdotações, obtendo um coeficiente final de participação de cada jurisdição na dotação total.

A lógica fundamental destes sistemas é uma aplicação rústica e simplificada do "princípio das necessidades fiscais", tal como discutido acima. Os parâmetros fazem as vezes de uma medida alternativa ou indicador das necessidades sociais, na ausência de uma mensuração precisa destas necessidades.

---

[30] Dotação fixa aqui significa que o montante de recursos é definido exogenamente, independente dos critérios de equalização. Exemplos comuns: percentagem dada da receita federal total (Índia); a totalidade da receita do IVA (Austrália); cerca de metade da arrecadação de imposto de renda e IPI (Brasil). É evidente que estes montantes variam ano a ano, mas seu montante depende de outros fatores que não os próprios critérios de distribuição. Quando a dotação é variável, o seu montante resulta da aplicação dos critérios, sendo, portanto, subordinado.

Estes modelos podem ser vistos em duas sub-categorias, diferenciação que é muito útil na observação da discussão recente no Brasil. Podemos conceber um SP simples, apoiado em um único parâmetro, neste caso um parâmetro macroeconômico ou social abrangente, como renda ou PIB per capita, Índice de Desenvolvimento Humano, ou mesmo taxa de Pobreza. Neste caso, entende-se que o indicador é sintético das deficiências principais que se pretende adotar como critério de distribuição. A alternativa é utilizar um "coquetel" de parâmetros, que podem ser tanto macro como setoriais, visando, em tese, obter um ajuste fino da distribuição. Neste caso, na prática, é como se subdividíssemos o fundo em *n* sub-fundos, cada um deles recebendo um percentual da dotação geral, e sendo distribuído segundo um critério específico.

Aspectos críticos dos SP's

Três características deste modelo são de enorme importância para a discussão que realizamos neste texto:

1. **A rigidez do sistema**. Qualquer um dos possíveis parâmetros que podem ser utilizados são relativamente rígidos no curto prazo, alguns deles sendo gerados a intervalos longos (por ex. PIB, IDH), fazendo com o que, durante este intervalo, a distribuição seja rígida e estática. O uso muito comum do PIB per capita significa que, na melhor das hipóteses, a distribuição ficará estática por um ano inteiro.

2. **Caráter seletivo e limitado dos parâmetros.** É evidente que qualquer indicador sintético macroeconômico ou social do tipo daqueles citados será sempre uma medida altamente imperfeita das diferenças em necessidades fiscais. Por outro lado, a utilização de grande quantidade de parâmetros, visando tornar o sistema mais sensível, padece de dois graves problemas: a complexidade se torna crescente, e, principalmente, a escolha de quais parâmetros utilizar é em, grande medida, arbitrária. Tais sistemas são utilizados sempre como uma alternativa à mensuração precisa de necessidades e custos, o que significa que não as conhecemos quando selecionamos parâmetros. Nesta tentativa de aproximação às necessidades, o processo político de escolha de parâmetros pode se tornar foco de conflitos e até de enormes obstáculos políticos à formatação de boas soluções, como veremos à frente no caso brasileiro atual.

3. **A consideração da capacidade própria de gasto.** As transferências verticais, neste método em que o critério se apoia num parâmetro "exógeno", macroeconômico ou social, se tornam apenas mais uma receita dos governos subnacionais beneficiados, e são totalmente independentes das demais receitas recebidas por eles. No caso brasileiro, por exemplo, o FPE é uma dentre diversas transferências e receitas próprias recebidas pelos estados. Isto tem duas consequências. Primeiro, se alguma destas receitas tem um comportamento atípico em uma dada jurisdição, por exemplo, um crescimento inesperado e diferenciado num certo período (ou uma queda importante), o sistema de equalização não reage a esta modificação, continuará remetendo para esta jurisdição o mesmo montante de recursos que resulta do parâmetro, que é estável no curto prazo. Com isso, a jurisdição receberá um montante total de recursos muito mais elevado (ou muito menor), relativamente, que as demais. Em segundo lugar, uma jurisdição que, perante o critério adotado (por ex. o IDH), teria necessidades maiores de recursos, pode ter receita própria mais elevada[31], com o que transferências maiores vão gerar uma receita final muito elevada para esta jurisdição, o que não reflete necessariamente sua necessidade de recursos, mas, muito mais, a ineficiência do seu processo orçamentário para atender às necessidades da sua população.

Solicitamos ao leitor que confronte estas três características com a análise empírica, que faremos mais a frente, das diversas alternativas novas e velhas de sistemas paramétricos, e depois as compare com os atributos do sistema alternativo de redistribuição, que passamos a analisar agora.

Sistemas de equalização de receita

A alternativa mais imediata aos sistemas paramétricos é dada pelos sistemas que não utilizam parâmetros "exógenos" como critério, mas partem diretamente da receita própria disponível de cada jurisdição.

[31] O que pode indicar um estado que, mesmo sendo relativamente rico, não dedica adequadamente seus recursos para atenuar os problemas sociais que enfrenta.

Em toda federação, os governos subnacionais têm, constitucionalmente, o poder de arrecadar determinados impostos. Este poder lhes permite obter, autonomamente, com base apenas em sua economia doméstica, um determinado montante de receita. Evidentemente, esta receita será, em média, proporcional ao nível de desenvolvimento econômico de cada jurisdição. Se uma jurisdição tem baixa capacidade econômica, em média conseguirá arrecadar menor montante de recursos fiscais per capita que outra jurisdição mais rica. *Assim, a receita própria per capita que pode ser obtida por cada jurisdição pode ser tida como um indicador adequado para orientar a distribuição de recursos que visem reduzir as disparidades inter-regionais.*

Os sistemas que utilizam esta abordagem têm os seguintes componentes:

1. São feitas estimativas regulares da capacidade própria de financiamento de todas as jurisdições (arrecadação própria per capita, dados os impostos próprios e a dimensão das bases tributárias de cada uma).

2. Assume-se o princípio básico de que a equalização deve tornar as capacidades finais de gasto per capita das jurisdições os mais semelhantes possíveis. A ideia é que cada jurisdição obtenha, no final do processo, montantes de recursos por cidadão em dimensões semelhantes, que permitam oferecer serviços públicos semelhantes aos das demais jurisdições, mesmo que ela seja econômica e fiscalmente mais "pobre".

3. As estimativas de receita própria são utilizadas diretamente como inputs para o cálculo das transferências. Jurisdições que têm menor capacidade própria de financiamento receberam maiores dotações, e vice-versa.

Num sistema paramétrico, tal como exposto no item anterior, o indicador macroeconômico ou social funciona, de fato, como uma *proxy* da receita própria das jurisdições. Se estas têm IDH baixo, ou renda per capita baixa, resulta que têm menor receita fiscal per capita, e, portanto têm que receber mais recursos. A diferença com o sistema de equalização de receita é que ele não utiliza um indicador indireto, mas toma diretamente a receita própria de cada jurisdição e determina as transferências a partir da dimensão relativa desta receita própria.

Gostaríamos de voltar às características que destacamos para os sistemas paramétricos, na pag. 39. Vamos contrastá-las com o comportamento correspondente dos sistemas de equalização de receita.

1. **A rigidez do sistema.** Evidentemente, a utilização das receitas fiscais, ao invés de parâmetros macro ou sociais como base da equalização, remove totalmente a rigidez do sistema. As receitas próprias podem ser estimadas virtualmente em tempo real, com no máximo dois meses de defasagem. Assim, *qualquer modificação em uma receita específica de uma jurisdição específica irá se refletir na sua dotação final de transferências*, garantindo, no curto prazo, que todas as jurisdições tenham, em média, as capacidades de gasto per capita previstas pelo sistema. Se um estado perde receita, por exemplo, devido a uma quebra de safra, a catástrofes naturais, ou mesmo pela fragilidade de mercados internacionais para seus produtos, em curto prazo as transferências do sistema para este estado serão aumentadas, gerando um efeito compensatório à perda anteriormente verificada.
2. **Caráter seletivo de critérios.** Pelo fato de não utilizar parâmetros, a equalização de receitas, em comparação aos sistemas paramétricos, evita escolhas conflituosas de conjuntos arbitrários de recursos. Uma vez aceito o princípio, sua aplicação é direta e simples, envolvendo escolhas apenas no que se refere ao grau de redistributividade.
3. **A consideração da capacidade própria de gasto.** Os sistemas de equalização de receita não são, por definição, mais uma receita, mas um sistema que "olha" as demais receitas das jurisdições e busca reduzir as diferenças entre elas. Eles tomam como ponto de partida a totalidade das demais receitas próprias, recebidas pelas jurisdições, e determinam a distribuição dos recursos de forma a equalizar a sua capacidade final per capita. Assim, qualquer oscilação significativa na receita própria de determinadas jurisdições (para mais ou para menos) irá se refletir num movimento compensatório das transferências do sistema, trazendo sempre a capacidade de gasto per capita de cada jurisdição a um equilíbrio em toda a federação.

Como já vimos, há duas federações importantes que utilizam plenamente sistemas apoiados no PCF. No Canadá, temos um sistema em que o critério de equalização comanda, e o montante de recursos destinados às transferên-

cias é uma variável subordinada. O sistema calcula as receitas próprias das províncias. Depois, calcula a receita própria média do conjunto das províncias. Todas as províncias que têm receita própria abaixo da média recebem os recursos necessários para trazê-las até à receita per capita média da federação. As províncias mais ricas, que têm receita própria superior à média, nada recebem, e, portanto, mantêm poder de gasto superior ao das demais províncias.

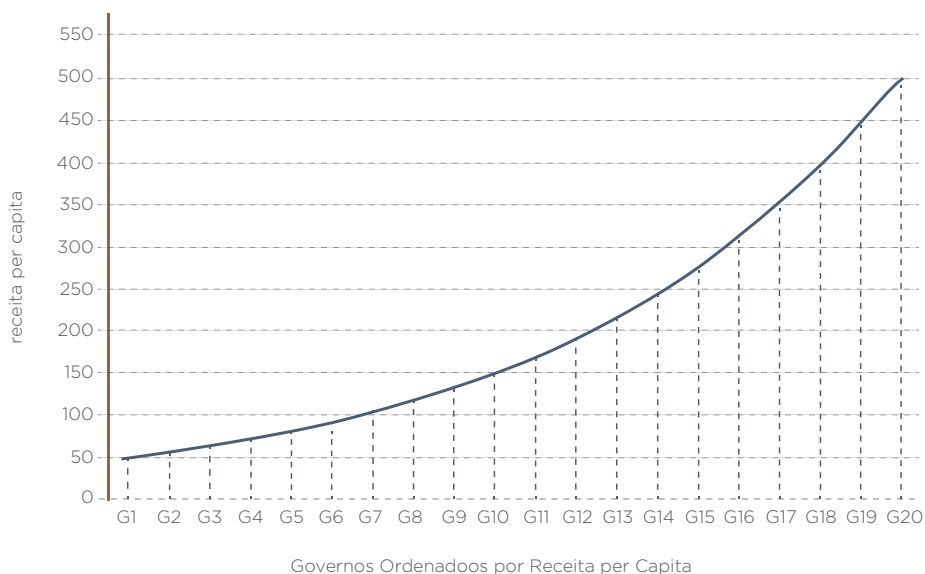
Já na Alemanha, este sistema é aplicado de forma diferente. A receita própria potencial é calculada para cada "Länder" (estado), etapa similar àquela realizada no Canadá. Depois, numa primeira rodada, parte da receita do IVA federal é utilizada para reduzir as disparidades entre os diversos länders. Nesta etapa, as disparidades em capacidade de gasto per capita já são bastante reduzidas. Numa etapa final, definem-se transferências diretas horizontais entre länders, de forma que as capacidades de gasto per capita de todas as jurisdições se tornam virtualmente idênticas. Seria aproximadamente equivalente a que, no Brasil, depois da distribuição do FPE, fossem determinadas transferências adicionais dos estados ricos para os pobres, a partir da sua arrecadação própria, para tornar quase igual a capacidade de gasto entre os estados.

O sistema alemão é muito mais redistributivo do que o canadense. Ambos, contudo, têm como lógica básica equalizar a capacidade de gasto per capita das jurisdições. A diferença é que a Alemanha força transferências adicionais que retiram recursos das jurisdições ricas, atingindo uma equalização quase perfeita. No Canadá, as transferências federais se limitam a ampliar a capacidade de gasto per capita dos mais pobres, enquanto os ricos permanecem na mesma situação.

O método da equalização de receitas[32]

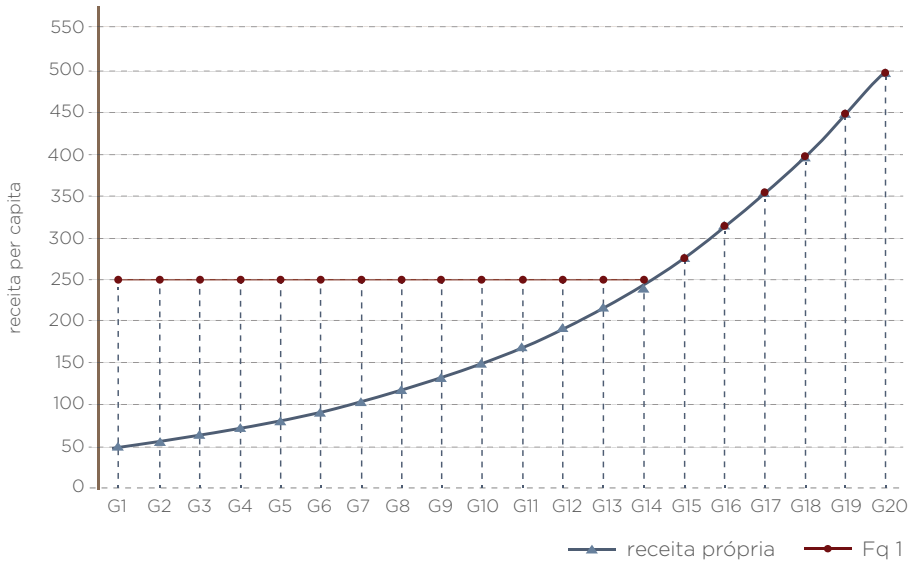
Como já exposto, este sistema utiliza como insumo básico a receita própria per capita que pode ser obtida pelos estados a partir de sua competência tributária. Vamos supor uma federação com 20 estados hipotéticos, cuja receita própria per capita apresenta o perfil indicado no quadro a seguir.

---

[32] Esta metodologia específica para utilização da equalização de receitas foi desenvolvida em trabalho realizado por técnicos do governo do estado de Goiás, em sua participação no Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, em 2007, sob coordenação do Autor. Ver, SILVA, A. L. et alii (2007).

O quadro apresenta os 20 estados ordenados por receita própria per capita. O estado mais pobre obtém apenas 50 unidades monetárias por cidadão, enquanto o estado mais rico obtém 500 unidades monetárias por cidadão. Este gráfico resume a essência do problema da equalização horizontal: a federação deve encontrar formas de reduzir a disparidade em capacidade de gasto per capita entre as jurisdições.

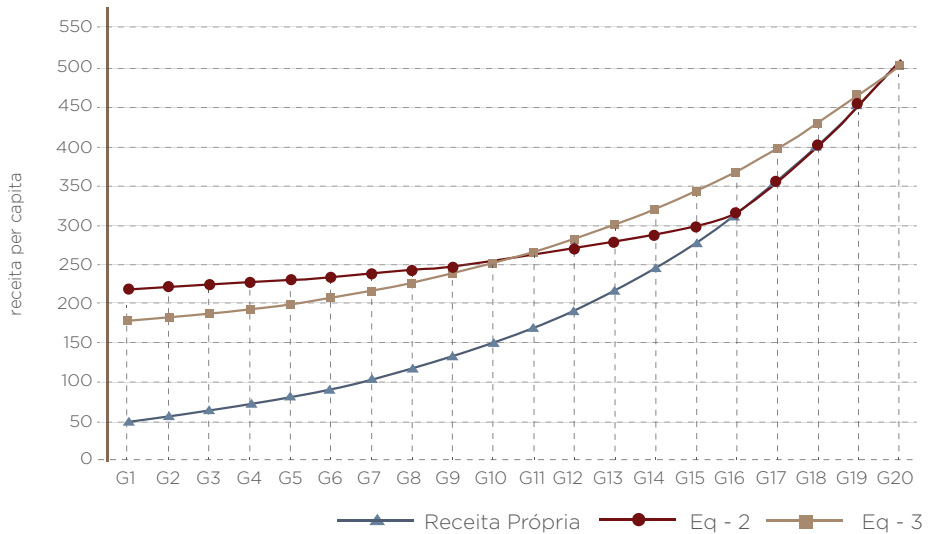
Vamos admitir que a opção feita por esta federação seja por uma dotação pré-definida de recursos, que pode ser a arrecadação de um dado imposto, ou pode ser um percentual da receita total do governo federal, ou, como no Brasil, uma percentagem da arrecadação do IR e do IPI. Existe, portanto, um dado montante de recursos que deve ser distribuído entre estes estados.

A dimensão da dotação total de recursos vai definir, evidentemente, o grau em que as disparidades poderão ser reduzidas. Dotações muito elevadas podem permitir até uma igualação plena da capacidade de gasto, enquanto uma dotação menor poderá apenas reduzir parcialmente as disparidades.

Dada a dotação, é possível escolher diversos graus de redistributividade para a operação do sistema. Isto é feito através da seleção do que chamamos de *Valor de Referência* (VR). Ele define *certo nível de renda per capita tal que todos os estados que estão acima deste nível não recebem recursos do sistema, e todos os estados que estão abaixo recebem, de forma inversamente proporcional à sua receita própria*.

Podemos iniciar pela possibilidade que chamaríamos de "máxima redistributividade": o VR é escolhido de forma que os recursos disponíveis são esgotados levando os estados mais pobres para o mais elevado nível de receita per capita possível. No nosso caso hipotético, vamos supor que este valor é de aproximadamente 245 unidades monetárias (UM).

Dada a dotação, foi possível conceder recursos a todos os estados com receita própria per capita abaixo de 245 UM. Nota-se que quanto mais pobre o estado, maior o volume de recursos per capita ele recebe, de forma a que, ao final, não exista nesta federação estado com capacidade de gasto menor que 245 UM.

Por outro lado, os estados mais ricos nada recebem. A área entre a linha horizontal azul e a linha vermelha, ponderada pelas populações dos estados envolvidos, iguala a dotação total de recursos disponíveis para o fundo. Portanto, quanto maior a dotação total disponível, mais elevado poderá ser o nível ao qual serão levados os estados mais pobres.

No outro extremo, podemos imaginar uma situação em que todos os estados, exceto o mais rico, receberiam algum recurso. Esta seria a opção de mínima redistributividade, e seria indicada por um VR igual à receita própria do estado mais rico (no caso, 500 UM). A linha bege no gráfico a seguir apresenta esta situação. Todos os estados, exceto o mais rico, recebem algum recurso, inversamente proporcional à sua receita própria. Como a dotação total passa a ser dividida entre mais estados, piora a situação dos mais pobres.

Uma opção intermediária, indicada pela linha vinho no gráfico, adotaria como VR o valor de 350 UM, com o que somente cinco estados ficariam excluídos da distribuição, o que melhoraria a dotação dos estados mais pobres em geral, em relação à linha violeta.

Nos dois casos anteriores, a distribuição é feita por um algoritmo que distribui os recursos proporcionalmente à diferença entre a receita base da jurisdição e o valor de referência.

Neste modelo, o controle do grau de redistributividade se apoia na definição do VR, pela qual se exclui uma dada quantidade de estados mais ricos da distribuição. Fica evidente que é possível estabelecer de forma objetiva e simples, um processo de elevação constante da redistributividade do sistema ao longo do tempo, o que permite a transição de um sistema de baixa redistributividade (o que se aproxima do brasileiro atual, onde mesmo o DF, muito rico, recebe recursos do FPE, o que não deixa de ser estranho) para um sistema de alta redistributividade, onde os recursos disponíveis se concentrem em melhorar a capacidade de gasto dos mais pobres.

O problema com os SER's receita potencial

Os sistemas de equalização de receita não são isentos de problemas e dificuldades. A principal delas, infelizmente, é particularmente grave e relevante para as condições brasileiras: para operarem de forma eficiente, sem gerar incentivos perversos, estes sistemas têm que utilizar como referência a *receita potencial*, e não a *receita efetiva* de cada jurisdição.

Em geral, nas federações, existe uma atribuição uniforme de impostos para os governos subnacionais, todos detêm os mesmos poderes tributários. O Brasil não é exceção. A receita fiscal obtida por cada estado através de cada um dos impostos que controla depende, primeiro e principalmente, da densidade econômica do estado, ou seja, da dimensão da respectiva base tributária. Depende, depois, da eficiência da administração tributária do estado e de sua postura tributária, ou seja, até que ponto ele fiscaliza rigorosamente e explora adequadamente esta base. Finalmente, depende também do grau de pressão tributária que a sociedade local aceita que seja imposto aos seus cidadãos, sob a forma de alíquotas mais elevadas para os impostos. No caso brasileiro, assume especial importância também outro fator: o grau em que cada governo concede incentivos e abatimentos tributários para fins de desenvolvimento econômico. *Tomando o mesmo imposto – por exemplo, o ICMS –, estados diferentes auferirão receitas diferentes porque são desigualmente desenvolvidos, ou porque um deles é menos eficiente na arrecadação, ou porque um deles estabelece alíquotas mais elevadas sobre certos setores, ou ainda porque um deles oferece subsídios tributários mais amplos (guerra fiscal) do que o outro.*

A noção de receita potencial refere-se à receita que cada estado obteria caso todos eles impusessem as mesmas alíquotas, apresentassem eficiência média na administração tributária e concedessem incentivos e abatimentos rigorosamente iguais. Em suma, indica qual seria a receita per capita do estado que decorreria exclusivamente da sua capacidade econômica, mantidos iguais todos os aspectos que decorrem da política tributária dos estados.

Porque a equalização deve tomar como referência a receita potencial e não a receita efetiva? Há duas boas razões. Primeiro, no caso do uso da receita efetiva, um estado que intencionalmente reduza sua tributação (menor esforço de fiscalização, redução de alíquotas, etc.) seria premiado, pois, ao se reduzir sua receita efetiva, o sistema aumentaria sua dotação do fundo.

Em segundo lugar, se a sociedade de dado estado decide, através de seus governos representantes, ampliar a carga tributária própria acima da média do país, visando investimentos ou melhoria de serviços, ela seria penalizada se o critério fosse receita efetiva, pois o aumento de sua receita, decorrente de esforço fiscal próprio, resultaria em perda de dotação do fundo.

Ambas as situações não ocorreriam caso a referência fosse a receita potencial e não a efetiva. Mesmo que o estado afrouxe sua arrecadação, o sistema vai sempre considerar a receita que poderia ser arrecadada. Da mesma forma, se o estado tributa mais pesadamente do que a média do país, o sistema vai considerar apenas a receita que corresponde a esta pressão tributária média.

Devemos retomar este ponto mais adiante, na discussão do caso brasileiro, para discutir alternativas que permitam contornar esta dificuldade.

O problema de regular o grau de redistributividade

Qualquer sistema de equalização, paramétrico ou centrado nas receitas, deve ter como condição essencial garantir aos governos e à sociedade a possibilidade de adotar diferentes graus de redistributividade. Isto se aplica particularmente aos sistemas que utilizam dotações pré-definidas de recursos, como é a o caso mais frequente. Se tomarmos como exemplo o Brasil, nosso sistema, para os estados, tem uma dotação dada de recursos: 21,5% da arrecadação do IR e do IPI.

Dada a dotação, deve-se poder escolher entre alternativas mais ou menos redistributivas. A opção mais radical seria utilizar os recursos exclusivamente para melhorar a situação fiscal dos estados mais pobres, e excluir totalmente os ricos. No outro extremo, o sistema poderia conceder algum recurso a todos os estados, evidentemente concedendo maiores recursos para os mais pobres. O sistema atual do FPE no Brasil é deste segundo tipo. Todos os estados, mesmos os mais ricos, recebem dotações do fundo.

Existem duas formas básicas para definir o grau de redistributividade de qualquer sistema de equalização. A primeira é simplesmente excluir da distribuição dos recursos um conjunto de jurisdições mais ricas e desenvolvidas, estabelecendo algum critério de corte que selecione apenas jurisdições mais pobres.

Isto pode ter como critério o PIB, a renda per capita, ou ainda receita tributária própria[33], ou simplesmente, de forma discricionária, a exclusão de determinadas jurisdições. Nos sistemas existentes, esta opção é, em geral, adotada quando o sistema de equalização visa apenas aumentar a capacidade fiscal dos mais pobres, como é tipicamente o caso no Canadá. Quando o sistema visa transferir um volume maior de receitas que compõe financiamento necessário mesmo para províncias e estados mais ricos, então todos são incluídos no processo (como é o caso no sistema australiano[34]). No caso da equalização de receitas que modelamos acima, o instrumento para definir o grau de redistributividade é o Valor de Referência (VR).

A segunda forma é a adoção do que vamos chamar, para adotar uma linguagem compatível com os sistemas brasileiros, de "reservas": define-se que x% dos recursos serão distribuídos entre estados mais pobres, e y% dos recursos serão distribuídos entre os ricos, definindo também algum critério para separar os dois universos. As "reservas" são, na sua essência, um mecanismo pelo qual desmembramos o fundo redistributivo em dois ou mais fundos, cada um deles distribuindo recursos para um determinado conjunto de jurisdições e, eventualmente, por diferentes critérios.

É evidente que a primeira forma indicada acima é um caso especial da segunda, com a dotação dos estados mais ricos reduzida a zero.

A forma tecnicamente mais razoável de fazer isto é utilizar algum indicador macroeconômico ou social como referência. Por exemplo, x% dos recursos seriam distribuídos entre as jurisdições que têm renda per capita abaixo da média do país, e y% seriam distribuídos entre as jurisdições que ficam acima da renda média do país, com $x > y$. No caso brasileiro, o FPE vigente utiliza um conceito muito peculiar de reserva: 85% dos recursos são reservados para estados das regiões NO-NE-CO, e 15% são distribuídos entre os estados do Sul e Sudeste. Cada um destes "sub-fundos" utiliza os mesmos critérios para alocar recursos entre seus "clientes" (iremos retornar a este ponto mais à frente). Nota-se, porém, que a sentença recente do STF condenou este tipo de reserva por macrorregiões, juntamente com a tabela de coeficientes fixos por estado, por ser um dispositivo estático e arbitrário. No entanto, outras formas de implementação

---

[33] Como já dito, no Canadá, o sistema exclui dos benefícios todas as províncias cuja receita fiscal própria seja superior à média nacional das receitas próprias.

[34] Na Austrália, a dotação de recursos que é distribuída pela equalização abrange toda a receita do IVA, que é federal. Seria como se, no Brasil, ao invés de imposto de renda e IPI, os recursos dos fundos de participação fossem constituídos pela receita global do ICMS. Neste caso, necessariamente todos os estados teriam que participar, ainda que com benefícios maiores para os mais pobres.

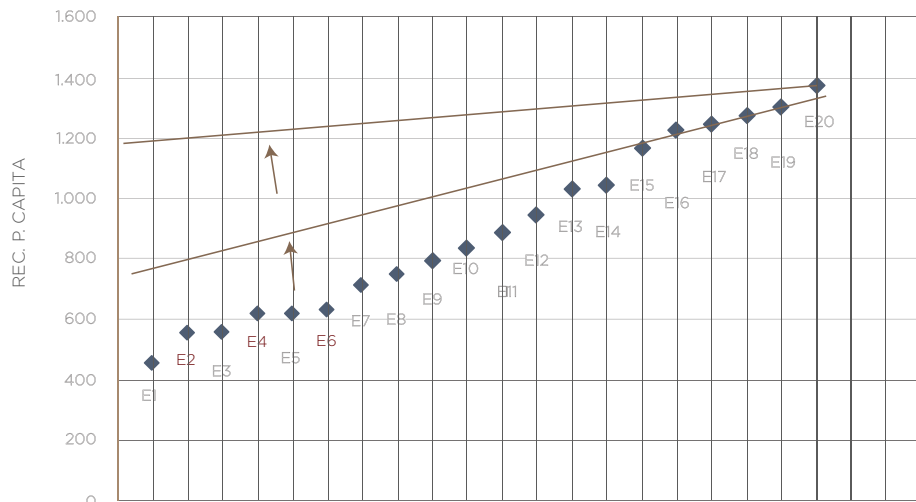
das reservas, como o modelo canadense, em que a referência é a renda média per capita, não teria porque ser contestado, ja que é dinâmico.

Em princípio, os dois métodos de regulação do grau de redistributividade podem ser utilizados tanto em sistemas paramétricos como em sistemas de equalização de receitas. Mas, de forma geral, os métodos paramétricos que vêm sendo concebidos no Brasil, desde os anos 60 utilizam amplamente "reservas", ou seja, optam pelo "fatiamento" da dotação de recursos. É possível conceber um sistema de equalização de receitas que combine, por exemplo, reservas dinâmicas (pela renda média, à la canadense) e diferentes VR's. Equivaleria a dividir a dotação em dois fundos, aplicando a cada um deles um índice de redistributividade diferente. Veremos adiante que há propostas atuais neste sentido.

Necessidades fiscais versus capacidade de gasto

O objetivo deste item é aprofundar alguns aspectos comparativos entre os dois sistemas "tipo ideal" que foram apresentados. No debate brasileiro recente fica clara, como veremos em detalhes à frente, uma forte preferência pela utilização de SP's e uma clara rejeição ao uso de SER's. Em parte isto é explicado pela tradição brasileira em usar SP's, mas as razões principais são alguns argumentos teóricos e certo pragmatismo imediatista. Deixaremos este último aspecto para analisar na parte aplicada deste trabalho, e cuidaremos agora dos argumentos teóricos.

Qual é exatamente a diferença entre SP e SER?

O foco principal das críticas aos SER's, tal como frequentemente formuladas por técnicos estaduais, reside em ponto que já discutimos antes: "tais sistemas não são diretamente sensíveis às necessidades e custos". A chave da questão, neste ponto, reside na palavra "diretamente" inserida no parágrafo anterior. A leitura mais simplista e usual parece ignorá-la, com o que a frase ficaria "SER's são insensíveis às necessidades sociais", e olham apenas as receitas. Vamos examinar isto em mais detalhes.

Todos provavelmente concordariam, como ponto de partida para montar um bom sistema, com a constatação de que as jurisdições envolvidas têm certa receita própria decorrente de sua capacidade econômica. O gráfico apresenta este perfil para20 estados do Brasil em 2010, segundo o conceito de receita própria disponível (receita base) apresentado no Anexo 2. Os estados estão ordenados da menor para a maior receita própria. Omitimos a identificação individual, para preservar a generalidade do argumento.

Todos também concordariam que o objetivo do sistema seria gerar o movimento da curva no sentido horário, tal como ilustrado, concedendo mais recursos para os que têm menos. Seja um SP, seja SER, o objetivo final é sempre o mesmo: aumentar a receita disponível das jurisdições pobres.

Qual é a diferença básica entre os dois sistemas, deste ponto de vista? O SER toma como referência direta a receita própria, e *com isto pretende estar aferindo indiretamente as necessidades,* pois jurisdições mais pobres e mais necessitadas, em geral, têm menores receitas per capital. Já os SP's tomam como referência direta alguma medida de necessidades, e, *com isto, pretendem estar aferindo indiretamente a receita própria*, pois em geral jurisdições com maiores necessidades terão menores receitas.

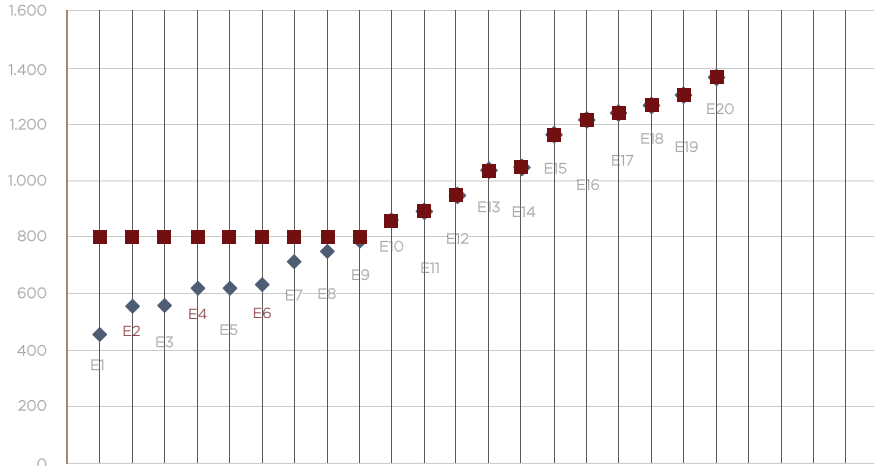
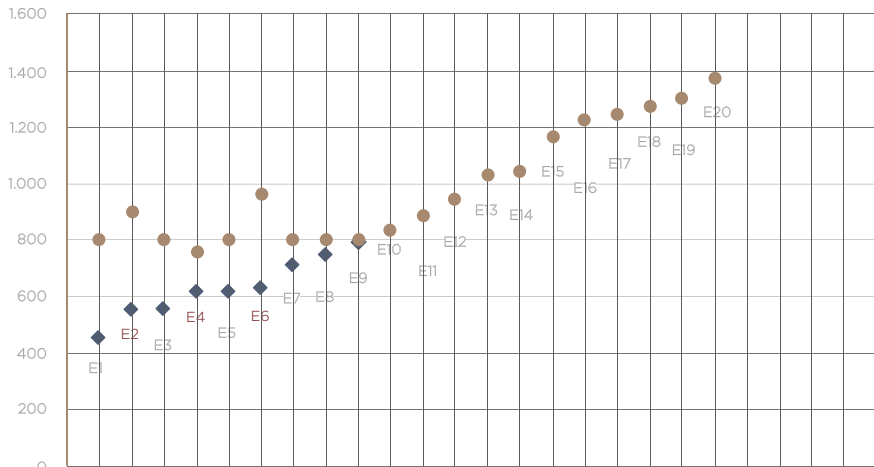
Assim sendo, o SER irá gerar resultados insatisfatórios nos casos em que a relação inversa entre receitas e demandas não se verificar. Por exemplo, um estado que tenha IDH elevado e, ao mesmo tempo, receitas próprias mais

baixas do que aquela de estados em condições sociais semelhantes, seria relativamente beneficiado com recursos maiores. Ainda assim, haveria alguma lógica nisto, pois o suposto é que todos cidadãos do país devem ter garantido um nível semelhante de atendimento com serviços públicos.

Mas, *mutatis mutandis*, os SP's irão gerar igualmente resultados insatisfatórios quando a relação inversa entre a necessidade medida pelos parâmetros e a receita própria não se verificar. Por exemplo, um estado com necessidades altas, se medidas pelo parâmetro (por ex., o IDH) e, ao mesmo tempo, receitas relativamente elevadas em relação a estados com o mesmo IDH, também será sobrefinanciado. Neste caso, não haveria qualquer lógica neste resultado.

Portanto, não há diferença essencial sob este aspecto. Tudo depende do grau em que exista correlação inversa entre receitas próprias e o indicador utilizado para a distribuição.

Qual é, então, a diferença realmente fundamental entre os dois sistemas? Ela reside em que o SER obedece intrinsecamente à estrutura das receitas próprias, enquanto o SP é livre disto. No SER, a diferença de tratamento aplicada a duas jurisdições depende diretamente das diferenças em suas receitas próprias per capita. A lógica do sistema é que, se possível, tal como acontece na Alemanha, todas as jurisdições disponham de exatamente a mesma capacidade de gasto per capita. Esta situação seria o estágio final de perfeição na operação do sistema. *Não seria possível, portanto, em um SER exclusivamente apoiado no princípio da capacidade fiscal, gerar uma situação em que um estado com menor receita própria que outro terminasse com maior receita final que este.*

Grande parte das críticas feitas à alternativa da equalização por técnicos estaduais tem a ver com este ponto, e podem ser resumidas na situação exposta nos dois gráficos abaixo, utilizando os mesmos dados reais para alguns estados brasileiros. Vamos supor, para facilitar, como ponto de partida, a alternativa de equalização pelo VR de máxima redistributividade (a argumentação aqui apresentada se mantém para qualquer valor de VR). O primeiro gráfico mostra esta situação, em quadrados. Nesta opção, os estados de E1 a E9 receberiam receita final per capita igual a R$800, sendo que E1 receberia do SER mais que E2, este mais que E3 e assim por diante, e os estado de E10 para cima nada receberiam.

Argumentam os críticos que as necessidades fiscais podem ser tão desiguais que, dada a curva de receita própria dos estados, a distribuição mais apropriada seria dada pela situação mostrada no segundo gráfico, em pontos redondos. Ou seja, E2 e E6, devido às suas necessidades peculiares, exigiriam mais recursos per capita, e E4 menos recursos per capita, que resultaria da consideração exclusiva das receitas próprias. Em outras palavras, a receita própria seria um mau indicador das necessidades.

A argumentação tem, em princípio, fundamento. De fato, como a equalização não "enxerga" diretamente necessidades, caso a situação seja como descrita o sistema vai "errar", porque trata os estados conforme sua posição na estrutura de receitas próprias. É exatamente esta a situação que levou ao desenvolvimento do sistema australiano de equalização: a existência de uma província enorme na região norte do país, com população aborígine esparsa e dificuldades de acesso. No nosso exemplo, esta jurisdição corresponderia aos estados E2 e E6. E é exatamente pela provável existência de situações em algum grau semelhantes no caso brasileiro que defendemos, neste trabalho, a médio e longo prazo, a adoção de um sistema nos moldes do australiano.

Estes argumentos indicariam, decisivamente, que os SP's seriam a melhor opção? Somente se fosse possível conceber um sistema de parâmetros capaz de atingir aquele resultado ideal. Isto, contudo, pressupõe que se tenha conhecimento adequado das necessidades, para não falar dos custos. Como não existe este conhecimento (de fato não sabemos o quanto a receita final disponível de E2 e E6 teria que ser maior que o resultado gerado pela equalização), qualquer tentativa de definir parâmetros que atendam a esta finalidade vai escorregar, inexoravelmente, para uma defesa simples de interesses imediatos de regiões diversas, cada ator defendendo parâmetros que resultem em maior receita para seu orçamento.

O conhecimento necessário para fazer o ajustamento indicado acima viria com a mensuração adequada de necessidades para todos os encargos atribuídos aos estados. Ao fazer isso, existiriam todas as condições para implementação do modelo australiano, e não seriam mais necessários parâmetros. Isto resulta num paradoxo: *a condição de viabilidade política de SP's é o conhecimento das necessidades, e este, por si, torna dispensável o uso de parâmetros.*

Finalmente, vale sempre lembrar que quando uma dada necessidade fiscal é colocada como parâmetro, é inegável que surge um desincentivo (ou uma redução de incentivo) a que os governos atuem no sentido de atender rapidamente àquela necessidade. No limite, se o único parâmetro fosse, por exemplo, a taxa de pobreza da jurisdição, haveria um sério incentivo perverso embutido no sistema.

Sobre o papel que cumpre um sistema redistributivo

Outras questões importantes na escolha entre SP e SER emergem quando consideramos uma questão fundamental: qual é o objetivo das transferências redistributivas nas federações modernas? Aqui devemos estabelecer outra importante diferença na tipologia das transferências verticais. Elas podem ser livres ou condicionadas.

Transferências livres são aquelas que entregam os recursos "na entrada" do orçamento subnacional, sem qualquer restrição quanto ao seu uso. Consequentemente, cabe ao governo local/regional, através de seu Executivo e sua câmara de representantes, decidir o uso a ser dado aos recursos. *Transferências condicionadas* são entregues ao governo subnacional já com destinação certa: saúde, educação, infraestrutura, etc. O orçamento local/regional não tem autonomia para redefinir a destinação destes recursos.

Pois bem, em todas as federações mais importantes do mundo as transferências redistributivas, aquelas oferecidas através dos sistemas de equalização que estamos discutindo neste trabalho, são transferências livres, assumem o formato de uma participação do GSN na receita do governo central[35] . O objetivo é complementar a capacidade própria e autônoma de gasto destes governos, sem qualquer condicionalidade. Visa que cada orçamento subnacional tenha poder autônomo para decidir como gastar um montante de recursos per capita que seja aproximadamente semelhante ao dos demais, mesmo que ele seja mais "pobre". Este é um aspecto relevante da autonomia dos governos subnacionais. Ter autonomia sem contar com recursos suficientes é ilusório. Autonomia de fato é ter liberdade orçamentária e contar, ao mesmo tempo, com os recursos livres mínimos necessários para cumprir as obrigações da jurisdição.

Por outro lado, na maioria das federações, existem sistemas de transferências verticais condicionadas, que podemos chamar de *programas nacionais*: o Governo Central transfere os recursos, mas são os governos subnacionais que executam o gasto e oferecem os serviços. Estes serviços têm que ser oferecidos, em geral, segundo *standards* uniformes, definidos em legislação

[35] Grosso modo, as transferências livres podem ser divididas em devolutivas, quando o GF transfere recursos proporcionalmente ao que foi arrecadado na jurisdição (a proporção podendo ser 1) e redistributivas, onde se encaixam os sistemas de equalização, quando a jurisdição recebe recursos que não poderia (não teria capacidade fiscal para) arrecadar de seus cidadãos.

nacional, o que permite garantir certa equidade no acesso aos serviços para todos os cidadãos, independente da jurisdição a que pertencem. O mais frequente é que tais *sistemas nacionais* sejam adotados nas áreas de serviços básicos mais sensíveis, como educação e saúde. No Brasil, os casos típicos são o SUS - recursos federais, execução do gasto controlada pelos governos subnacionais, normas gerais uniformes a nível nacional – e o Fundeb – um sistema de trocas intra-estaduais que redistribui os recursos dos orçamentos subnacionais vinculados à educação entre os governos, tendo como critério o número de matrículas, complementado por transferências federais para os estados mais pobres.

Em suma: *os sistemas mais comuns de transferências, que permitem adequar recursos a encargos nas federações descentralizadas, combinam dois tipos de transferências, as livres e as condicionadas, cada uma delas cumprindo uma função distinta*. As transferências livres, das quais as mais importantes são oferecidas pelos sistemas de equalização que estamos estudando aqui, complementam a capacidade própria autônoma de gasto de cada jurisdição, tornando-a capaz de executar seus encargos gerais de forma mais eficiente. Neste sentido, elas alavancam a autonomia orçamentária destes governos. As transferências condicionadas visam setores específicos de serviços, e podem ser distribuídas de forma a dar conta das diferenças em necessidades setoriais específicas entre as jurisdições.

Estes aspectos têm três implicações importantes para a nossa presente discussão. Primeiro, *sendo as receitas livres, faz pouco sentido distribuir recursos com base em coquetéis variados de parâmetros que não guardam relação com a estrutura dos gastos da jurisdição, em situações nas quais o orçamento subnacional é rígido.* Em geral, a autonomia dos orçamentos subnacionais é relativa. Existe uma estrutura de gastos que é determinada pela dimensão dos encargos atribuídos a cada governo, e pela eventual existência de vinculações orçamentárias a setores fundamentais, como ocorre no Brasil com saúde e educação. A utilização de um parâmetro tipo infraestrutura, por exemplo, vai direcionar mais recursos para certos estados, mas o gasto em investimento deste estado vai depender de suas outras decisões sobre gastos correntes, e das vinculações que lhe são impostas. Em última instância, a estrutura do gasto subnacional é fortemente condicionada por um padrão, relativamente rígido. Assim, faz mais sentido utilizar parâmetros que reflitam os encargos, por exemplo, no atual caso, dos governos estaduais.

Isto é o que, essencialmente, faz o sistema australiano de mensuração de necessidades. Todas as responsabilidades das províncias são avaliadas em termos de custos e necessidades. Quando não dispomos de indicadores capazes de refletir este conjunto de encargos, os parâmetros se tornam arbitrários e deixam de ser adequados para uma boa distribuição.

Em segundo lugar, não faz muito sentido utilizar parâmetros setoriais e específicos para a distribuição, visando cobrir setores que seriam mais eficientemente financiados por programas nacionais, em que o GF transferisse recursos vinculados, subordinados a um planejamento de âmbito nacional. Este é o caso por excelência de setores de infraestrutura em geral, tanto econômica como social. Qual é a lógica de introduzir, por exemplo, coeficientes de estradas pavimentadas na distribuição do FPE, quando a maioria dos estados brasileiros tem sua capacidade de investimento limitada pela pressão dos gastos correntes, independente da a situação das estradas? Faria mais sentido criar, para a infraestrutura, a mesma sistemática utilizada para a saúde e educação.

Porque isto não ocorre? Por um lado, o GF não quer ouvir nada sobre este tema porque ele tem grande chance de desaguar em maiores aportes para os GSN's. Por outro, os GSN's não têm grande interesse por recursos vinculados, ainda que eles venham diretamente formatados e adequados às suas necessidades. Preferem receber o recurso livre, com o que se rompe o nexo entre a intenção da distribuição e a composição efetiva do gasto.

Assim sendo – este o ponto essencial –, *as transferências redistributivas, os sistemas de equalização, não são a solução ampla, completa e única para o problema da necessidade de recursos dos GSN's, mas devem ser complementadas por "programas nacionais" que visem o financiamento dos setores específicos mais sensíveis e importantes, onde haja maior disparidade nas necessidades regionais e se exija um sistema flexível que possa direcionar recursos para onde eles são necessários, como o SUS e o Fundeb fazem no Brasil. Isto mesmo que à custa de algum sacrifício da autonomia subnacional, que não é um valor em si mesmo.*

Quanto mais forte for a preferência, na federação, por autonomia subnacional, maior será a necessidade de um sistema amplo e abrangente de mensuração de necessidades pelo perfil dos encargos subnacionais, para que a distribuição seja adequada. No entanto, o paradoxo destes sistemas apoiados em transferências livres é que a distribuição garante a possibilidade do gasto adequado, mas não garante a sua realização efetiva.

Conclusões: dois (ou três) sistemas em perspectiva

Numa tentativa de síntese, entendemos poder sustentar os seguintes pontos:

1. A forma mais sofisticada e precisa de equalização horizontal seria aquela adotada pela Austrália, que toma como referência a receita própria potencial e a pondera com a ajuda de indicadores específicos de necessidades sociais e custos de provisão. É o único sistema que abrange os dois lados da equação fiscal-orçamentária dos governos: a sua capacidade própria de se financiar e as características específicas das demandas pelos serviços públicos a que deve atender e os seus respectivos custos. Para uma federação como a brasileira, com diferenças de grande monta em necessidades e custos, este sistema seria, de fato o mais eficiente.

2. Os SP's conseguem apenas uma aproximação rústica e altamente imprecisa das necessidades fiscais, e ignoram totalmente as diferenças na capacidade de autofinanciamento das jurisdições. As transferências de equalização são apenas mais uma fonte de receitas independente. Disto resulta que, por exemplo, se utilizamos como parâmetro o IDH, estados com IDH elevado e baixa receita per capita acabarão obtendo receita final mais baixa do que os outros. Da mesma forma, estados com IDH baixo e receita própria elevada acabarão sobre financiados, comparativamente às condições dos outros. Outra consequência disto é que oscilações na receita própria dos estados, decorrente de ciclo econômico, evolução de mercados e acidentes naturais, não serão refletidas nas transferências. Finalmente, tais sistemas são rígidos a curto e médio prazo, devido à periodicidade de produção dos parâmetros utilizados.

3. A vantagem do sistema tipo australiano é fortemente compensada pelas enormes dificuldades (e custos) associada à sua implementação. Muitos países em desenvolvimento teriam enorme dificuldade para produzir as estatísticas e levantamentos necessários para tal empreitada. Este efetivo dilema remeteria para a alternativa canadense

ou alemã, em que onde o sistema se limita a equalizar a capacidade de gasto per capita, não levando em consideração diferenças de custo e necessidades[36]. Vale registrar também que estes dois países podem utilizar um sistema simples de equalização de receitas porque a dimensão das disparidades inter-regionais nestes países é muito menor. Num país com altas disparidades, obter, a médio prazo, um sistema de avaliação de demandas e custos seria altamente recomendável.

4. A primeira grande vantagem do SER é sua relativa simplicidade: exige "apenas" uma estimativa da receita potencial, sem consideração para custos e necessidades. Por este motivo, ela deve ser tomada como uma opção preliminar, que, por si mesma, apresenta vantagens, e que pode, no futuro, ser substituída por um sistema mais sofisticado, "à australiana". Por outro lado, esta grande vantagem pode ser tornar um obstáculo, quando o país tem um sistema tributário subnacional que dificulta a avaliação da receita potencial dos governos.

5. A segunda e principal vantagem do SER decorre de que o sistema toma em consideração as demais receitas da jurisdição, não se colocando, como no caso dos sistemas paramétricos, como mais uma receita que, ao ser combinada com receitas próprias muito diferentes, pode gerar resultados pouco equilibrados. Isto torna o sistema efetivamente equalizador, no sentido de que qualquer tendência de que as receitas próprias potenciais de uma dada jurisdição se afastem da trajetória média das receitas das jurisdições envolvidas, o sistema imediatamente irá alterar as dotações, compensando a diferença.

6. Não é correta a assertiva de que os SPE's não enxergam necessidades. Eles apenas não olham diretamente para elas. A única restrição dos SPE's é que eles não podem alterar a hierarquia das jurisdições, estabelecida pela receita própria. Em contraposição, os SP's são inúteis sem, mensuração precisa de necessidades, degenerando o processo para defesa de interesses regionais, e são desnecessários se

[36] Registra-se, de passagem, que, no caso brasileiro, um princípio puro de equalização de capacidade de gasto seria favorável, em muitos casos, às regiões atrasadas, pois provavelmente a maior parte dos serviços sociais tem menor custo de provisão nestas regiões vis-à-vis as regiões desenvolvidas, principalmente pelos níveis médios salariais. Por outro lado, quando observamos o problema do aumento do nível tecnológico dos serviços (por exemplo, em saúde) é possível que tenhamos o efeito contrário, custos mais elevados na periferia.

existe a mensuração de necessidades. Desta forma, para a realidade brasileira atual, em termos imediatos, entendemos ser adequado um sistema de equalização de receitas na forma mais simples, de equalização de capacidade de gasto per capita,como primeiro passo para uma etapa posterior, de médio prazo, em que se avalie em profundidade a possibilidade de criar instrumentos de mensuração de necessidades e custos.

7. Pode não ser o caso de adoção de um sistema completo e detalhado de mensuração de necessidades, na medida em que o GF esteja aberto para a possibilidade de ampliar a quantidade do que chamamos de "programas nacionais", incluindo outras áreas prioritárias de atuação subnacional além de saúde e educação. Para muitos analistas relevantes, é provável que melhores resultados possam ser obtidos por este caminho do que pelo complexo caminho dos SDR's. Podemos destacar mais uma vez a posição de SHAH:

> *"Compensações para necessidades fiscais são importantes, mas, em nome de simplicidade e objetividade, ao invés de implementar uma abordagem de equalização de necessidades fiscais pode ser melhor obter compensação de necessidades em uma base serviço por serviço, através de transferências referidas a resultados operacionais [output based transfers]".*

O autor refere-se a transferências condicionadas para setores específicos da atuação subnacional, mas com a condicionalidade expressa em metas e resultados e não apenas na vinculação simples do gasto setorial. Não somos tão otimistas quanto à possibilidade de uma substituição plena de equalização por transferências condicionadas, inclusive porque existe aí um *trade off* que SHAH omite, que se refere à diminuição sensível na autonomia dos governos. No entanto, em harmonia com o que já afirmamos antes (ver pág. 56-59), estamos de pleno acordo que não se pode jogar toda a carga de redução das disparidades sobre os ombros de sistemas de equalização, havendo amplo espaço para utilização de programas nacionais. O sucesso do SUS e do FUNDEB no Brasil confirmam esta proposição. Vale registrar, para concluir o tópico, que, mesmo na federação que mais longe levou a sofisticação da equalização, a Austrália, cerca de 40% das transferências federais são, de alguma forma, condicionadas.

ITEM 2 • O CASO BRASILEIRO: VELHOS MODELOS E NOVAS (VELHAS) PROPOSTAS

No Brasil, equalização de receitas sempre significou, desde sua introdução nos anos 60, alguma modalidade de sistema paramétrico. Quase meio século depois, as "novas" propostas apresentadas no Congresso para atender à exigência do STF são mais do mesmo: variantes do sistema paramétrico. Só muito recentemente, como veremos, após a sentença do STF, começamos a abrir a perspectiva para considerar a experiência internacional.

Neste item, nossos objetivos principais são:

- Descrever a evolução do sistema paramétrico do FPE brasileiro;
- Avaliar os resultados de uma tentativa de retorno aos critérios antigos do FPE;
- Discutir os méritos dos "novos" sistemas paramétricos que têm sido propostos nos últimos anos.

Fique claro, portanto, que não estamos considerando ainda aqui a alternativa da equalização.

Vamos resumir brevemente a conhecida história do fundo de participação dos estados. Foi concebido na reforma tributária de 1965/7, como um dispositivo do então criado Código Tributário Nacional (Lei 5172/1966). Constituía-se, então, não a primeira versão mais séria e consistente de transferências redistributivas na federação brasileira[37]. Foram criados dois fundos, um para estados e outro para municípios, ambos alimentados por 10% da arrecadação do imposto de renda e IPI[38]. Ponto fundamental: sob um regime autoritário, e sem existir previamente qualquer sistema de equalização, o sistema foi, de fato, outorgado pelo Príncipe, sem qualquer participação dos governos subnacionais no processo.

[37] Até então, as transferências existentes eram precárias, inconstantes e sem critérios bem definidos.

[38] Registra-se, de passagem, que esta é mais uma "jabuticaba", algo essencialmente brasileiro: em nenhuma outra federação, que seja do nosso conhecimento, existem transferências diretas do governo federal para governos locais, em caráter sistemático e regular.

As regras básicas do FPE permaneceram bastante estáveis por mais de duas décadas[39]. O sistema então concebido era do tipo paramétrico, utilizando a extensão territorial e o inverso da renda per capita como parâmetros para ponderar a distribuição feita em base populacional. Cinco por cento da dotação era distribuída proporcionalmente à extensão territorial, e 95% distribuídos conforme população, ponderada pelo inverso da renda per capita. Resultava disto que a população comandava a distribuição de 47,5% dos recursos, e o inverso da renda, outros 47,5%. No método de cálculo adotado, tanto o fator indicativo da população como o fator indicativo do inverso da RPC não eram uniformes, sendo introduzida uma correção que tornava a distribuição mais favorável a estados pequenos e pobres e menos favorável a estados grandes, em população. Para os dados atuais, esta tabela teria como principal efeito limitar a participação de SP, que tem 20% da população total. Paradoxalmente, esta correção também impunha limites para a participação de estados cuja renda per capita fosse muito menor que a média do país[40]. Voltaremos a considerar estes dispositivos com mais atenção adiante.

Em 1976, visando tornar mais redistributivo o sistema, foi introduzido pela primeira vez o conceito de “reserva”: 80% dos recursos deveriam ser distribuídos entre todos os estados, e 20% constituiriam recursos adicionais distribuídos apenas aos estados do Norte e Nordeste, ambas as parcelas subordinadas aos mesmos critérios descritos acima. Tudo indica que, naquele momento, o Centro-Oeste ainda não tinha peso econômico e político para reivindicar status de região atrasada, o que mudaria mais tarde.

A adoção das reservas como forma de aumentar a sua redistributividade introduziu, evidentemente, uma rigidez espúria ao sistema. Ao invés de adotar um critério também dinâmico de reservas (por exemplo, estabelecer reservas com base na renda média per capita[41]), predominou a então já velha e carcomida divisão entre pobres e ricos pelas fronteiras políticas macrorregionais,

---

[39] A formulação detalhada das regras pode ser obtida na própria lei - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm ou então, para uma descrição detalhada, ver SILVA, A.L. et alii (2007).

[40] Ver Lei 5172/66, capítulo III, seções I e II. Este viés assumia a forma de duas tabelas, pelas quais estados com população menor que 2% do total do país, recebiam fator representativo 2, e aqueles com população maior que 10% recebiam apenas o fator representativo 10, mesmo que contassem com 20% da população total. Por outro lado, o fator representativo do inverso da renda per capita continha um “piso” para os mais desenvolvidos e um “teto” para os muito atrasados, ou seja, eram corrigidos os outliers.

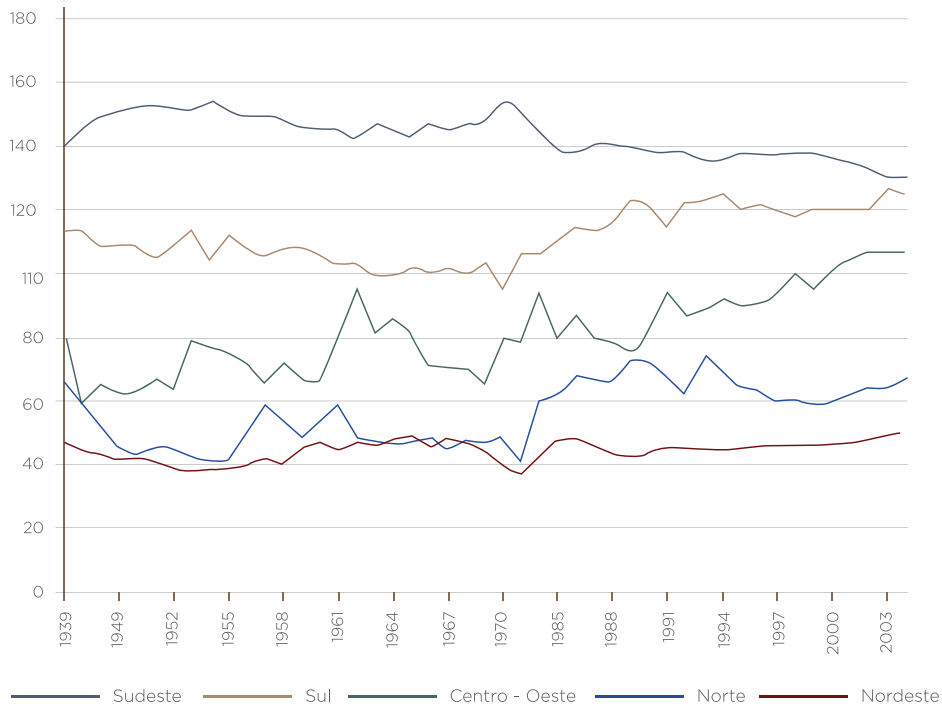
[41] Em 1989, um projeto foi formulado sob iniciativa de Fernando Henrique Cardoso, propondo que a reserva fosse estabelecida em x% para estados com receita per capita abaixo da média e o restante para estados com RPCacima da média.

originada nos tempos da SUDENE. Assim, estados que cresciam rapidamente nas regiões atrasadas seriam beneficiados, e estados que cresciam mais lentamente nas regiões desenvolvidas seriam prejudicados, o que está em conflito direto com a noção mesma de equalização. Mais importante, contudo, é que, na medida em que ocorresse convergência, ou seja, que as regiões mais atrasadas reduzissem sua distância em capacidade econômica perante o Sul-Sudeste, o sistema não realizaria a redistribuição entre estas regiões. O que estava sendo sacramentado era o direito eterno das regiões Norte e Nordeste a uma parcela fixa do bolo, independentemente do quanto crescessem em termos econômicos.

O gráfico 1, abaixo, ilustra estas dificuldades. Em 1965, época da criação do CTN, a RPC da região Centro-Oeste era igual a 80% da renda média brasileira, enquanto a da região Sudeste era superior a 140%. Em 2003, estas relações evoluíram para 107% e 130% respectivamente, ou seja, a diferença caiu de 60 p.p. para 23 p.p. em relação à média nacional. A região Norte aumentou em cerca de 20% sua relação com a renda média brasileira, enquanto sua participação no FPE permaneceu inalterada. As ditas "regiões atrasadas" aumentaram sua participação em relação à renda média nacional em cerca de 50% no agregado.

Mais importante ainda, internamente às regiões, têm ocorrido mudanças significativas, que tornam imprecisa qualquer consideração de necessidade relativa de recursos a partir da grosseira divisão tradicional em macroregiões. Há casos de estados nordestinos que têm apresentado crescimento maior do que a média da região (como a Bahia) e outros nas regiões desenvolvidas, com taxas de crescimento abaixo da média (alguns estados da região Sul).

Mesmo assim, dentro dos limites impostos pela Reserva, o sistema ainda atuava de forma dinâmica, redistribuindo recursos dos estados mais ricos e que cresciam mais depressa para os menos dinâmicos, dentro de cada um dos "mundos" criados pela Reserva. O que foi feito em 1989, pela LC 62, foi simplesmente abolir todo este caráter dinâmico.

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO RENDA PER CAPITA RELATIVA POR REGIÃO 1939 - 2004 (MÉDIA BRASIL = 100)

Fonte: audiência pública do Secretário de Polícia Econômica na sessão conjunta de 14 de junho de 2007 das Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo e de Assuntos Econômicos

A Constituição de 1988, em suas disposições transitórias, estabeleceu que os critérios de rateio deveriam sofrer uma ampla revisão. Isto foi tentado em 1989, dando margem a um desgastante e conflituoso processo sem qualquer sucesso. Governos estaduais e o Congresso Nacional não conseguiram chegar a um acordo sobre um novo sistema. Ao fim, um grande acordo político foi estabelecido e a LC 62/1989 "congelou" os coeficientes de distribuição, após corrigi-los para uma nova regra de reservas:

1. 85% reservado para regiões, CO, NO e NE.
2. 5% para regiões S e SE, tendo sido arbitrados os coeficientes de SP (1%) e ES (1,5%).

Ponto essencial é que esta lei, em sim mesma, não contém quaisquer critérios de rateio. Não foi feito o que era exigido na Constituição: a redefinição de critérios de equalização. Ela se limita a decretar uma dada distribuição,

corporificada num “anexo” da LC 62, que continha 27 percentuais, vigentes até 1991, e a estabelecer que “nova legislação” deveria ser criada para definir novos critérios, vigentes a partir de 1992. Isto nunca foi feito e a o “Anexo” se transformou em uma duradoura partilha estática de recursos.

São escassas as informações sobre quaisquer critérios técnicos que tenham orientado a elaboração do “Anexo”. Tudo indica que isto tenha sido essencialmente *ad hoc*, simplesmente realizando ajustes sobre a distribuição de recursos então vigente, decorrente da aplicação anterior do sistema CTN. Por isso a distribuição gerada por esta lei reflete, em grande parte, os critérios do CTN tal como aplicados em 1988.

A partir deste momento, o sistema de redistribuição brasileiro se converteu em um simples compartilhamento estático da receita federal pelos estados brasileiros. Este caráter estático foi questionado pelas ADI’s, o que nos levou à situação atual.

A situação atual

Os coeficientes de distribuição hoje vigentes, “congelados” por vinte anos, não guardam mais qualquer relação com os resultados que seriam gerados se o sistema CTN estivesse operante. Em outras palavras, a sua simples recomposição, como mostraremos detalhadamente à frente, provocaria fortes perdas e ganhos com tendência a beneficiar as regiões desenvolvidas, as quais, perante o critério original, têm sido prejudicadas neste período.

Durante vinte anos, surgiram inúmeras propostas de reforma do FPE, mas, na sua grande maioria, viciadas pelo uso de um ou outro dos recursos ora condenados pela sentença do FPE: índices fixos ou reservas apoiadas em critérios não dinâmicos, como macrorregiões. Hoje, de fato, apenas três projetos apresentados após a sentença do STF são sólidos no sentido de não abrir possibilidades para futuros questionamentos de constitucionalidade (mais informações à frente).

Assim, a sentença do STF estaria impondo aos estados brasileiros e ao Congresso a realização de uma façanha inédita: chegar a um consenso sobre critérios de distribuição. Vale lembrar que esta discussão não foi feita no momento da criação do sistema, em 1965, pois ele foi outorgado pelo Regime Militar. Ela outra vez fracassou em 1989, o que deu origem à anomalia

da LC 62. Hoje, a sentença coloca os estados na disjuntiva de sofrer drásticas e inevitáveis mudanças na distribuição, caso se decida retornar ao CTN original, ou inventar uma nova e criativa solução, que possivelmente reduza estes impactos. Veremos adiante que este "Santo Graal" do modelo, que evita perdas e ganhos, se tornou o objetivo dos trabalhos realizados pelos estados brasileiros, aparentemente sem sucesso.

Iremos decompor o problema, analisando, nos próximos itens, as abordagens alternativas que se colocam hoje, compatíveis com as restrições impostas pela sentença. São elas:

1. Manter a tradição de sistemas paramétricos.

   1º. Utilizando parâmetros macroeconômicos ou sociais simples.

   - Retorno ao formato original do CTN.
   - Novas possibilidades: IDH e renda média.

   2º. Utilizando "coquetéis de parâmetros".

2. Renovar utilizando sistemas de equalização de receitas.

2.1. Olhando para trás: o "descongelamento" dos critérios

Dada a história do FPE, a primeira opção para atender ao que exige o STF seria, evidentemente, retornar à situação anterior à LC 62. É intuitivo que as pessoas possam sentir-se mais à vontade com o que já foi experimentado antes. É sintomático que em todas as ADI's propostas por cinco estados brasileiros, que deram origem à situação atual, a referência básica nas reivindicações eram as regras originais do CTN, anteriores a 1989[42]. Mas, sob exame mais detido, a opção de retorno ao CTN é um processo complexo e nebuloso, de difícil viabilidade política.

Mesmo uma hipótese de "descongelamento" conservadora, ou seja, que reconstitua o sistema anterior, não é isenta de conflitos e dilemas. O principal deles se refere à chamada "RESERVA 85-15", que limita os recursos das regiões sul e Sudeste a 15% da dotação do FPE. Como vimos, o modelo original

[42] Embora, muito oportunisticamente, os estados das regiões ditas atrasadas - MT e MS - entendessem como parte integrante destas regras a reserva 85-15, que, a rigor, não existia no sistema anterior, foi incorporada pela própria LC 62 cuja constitucionalidade estava sendo questionada. É curioso que estes estados questionaram um aspecto da LC 62, os coeficientes fixos, sem atentar para o risco de que também as reservas poderiam ser incluídas na análise, o que de fato aconteceu: o Supremo condenou ambos os dispositivos.

de 1965 não tinha reservas, então passou a ter reserva NO-NE em 1976, com percentuais 80-20, e na LC 62/89 foi "congelado" com o conceito de reserva CO-NO-NE e percentuais 85-15, mais uma trava de 1% imposta a SP e 1,5% para o ES. Qual seria o modelo a ser "revivido"?

O ponto relevante aqui é que, segundo a abordagem adotada na sentença do STF, entendemos que qualquer *tipo de reserva apoiada em discriminação entre estados individuais – como é o caso das reservas por macrorregiões – estaria sumariamente condenada, altamente sujeita a questionamentos de inconstitucionalidade.* A sentença considerou inconstitucionais os incisos I e II do art. 2º. da LC 62, exatamente os que determinam as reservas. Por extensão, fica vedada também a versão anterior das reservas, os 80%-20% beneficiando Norte e Nordeste. *Em suma, retorno ao CTN significaria, hoje, perante a sentença do STF, o retorno ao formato original de 1965, sem reservas.*

Outro problema decorre das chamadas "tabelas de fatores", que eram parte integrante do sistema original do CTN. O mais importante delas refere-se ao coeficiente populacional dos estados. Um princípio básico de sistemas de equalização é, evidentemente, que o parâmetro principal seja a população, ou seja, o sistema visa equalizar capacidade de gasto <u>por cidadão</u>. O CTN impunha correções ao coeficiente derivado da população. Os estados com menos de 2% da população do país recebiam coeficiente 2, e os estados com população maior que 10% recebiam coeficiente 10[43] . Na prática, este dispositivo resulta em uma forte perda para o estado de SP, o único com mais que 10% da população total, e beneficia fortemente os pequenos (em população) estados da região Norte, principalmente, e, paradoxalmente, o DF. Combinado com o efeito da distribuição de 5% em função da extensão territorial, este dispositivo originava um acentuado favorecimento para a região Norte, a qual, pelos critérios da LC.62 (que refletem fielmente estes efeitos, tal como vigentes em 1988) recebe hoje 25% dos recursos do FPE para apenas 8% da população total. Hoje, passados quase 50 anos da elaboração destas regras, faria sentido manter este tipo de privilégio? Retomamos este ponto à frente.

[43] É evidente que a soma destes coeficientes resulta diferente de 100%. Um passo seguinte no processo é reduzir os coeficientes a 100%, calculando a participação de cada coeficiente estadual na soma total dos coeficientes.

Percentagem da População do País	Fator
I - Até 2%	2,0
II - Acima de 2% até 5%	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente	0,3
III - acima de 5% até 10%	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente	0,5
IV - Acima de 10%	10,0

À parte o mérito destes dispositivos, a questão prática é que sua anulação ampliaria ainda mais as perdas e ganhos decorrentes do modelo perante o status quo. Como o STF não os questionou, com toda certeza qualquer opção que os elimine terá poucas chances de sucesso, pela dimensão do impacto envolvido.

Existem, portanto, duas alternativas constitucionalmente viáveis referidas ao "descongelamento" do CTN: com e sem tabelas de fatores. Por brevidade, iremos apresentar aqui a simulação daquela opção que sofreria menores resistências: CTN com tabelas de fatores e sem reservas. Iremos também apresentar a simulação da situação com reservas 85%-15%, (a qual, embora vetada, seria desejável pelos beneficiários do *status quo*) apenas para ilustrar que mesmo esta solução geraria enormes perdas e ganhos. As opções simuladas são, portanto:

1. **CTN original (CTN 1965).** Adoção das regras do CTN (5% superfície – 95% inverso da renda); tabelas de correção para população e inverso da renda, sem reservas.

2. **CTN com reservas 85%-15% (CTN 1989).** Mesmas regras de 1, mas aplicando-se a reserva por macro regiões, 85% para NO-NE-CO e 15% para SUL-SE.

Registra-se sumariamente, para maior clareza, que eliminamos também outra provisão criada na LC 62, a fixação arbitrária de coeficientes 1% e 1,5% respectivamente para SP e ES. Ela cai com a sentença do STF.

O método de simulação utilizado

Iremos considerar estas alternativas sob o pressuposto de redinamização plena do sistema, ou seja, reconstruindo a partilha dos recursos conforme a situação atual dos parâmetros: população, e renda per capita (tomando os dados mais recentes disponíveis). A informação mais recente para a renda per capita estadual é de 2008. A informação utilizada para calcular a receita própria dos estados é a da STN para o ano de 2010. Os dados de população são também os mais recentes. Estas informações primárias estão apresentadas na tabela A1 do Anexo 1.

É importante, primeiro, deixar claro o método aqui utilizado, que se compõe de dois passos:

3. Calculamos, para cada estado, a receita própria disponível livre per capita (RPDL), ou seja, aquela que é passível de livre alocação nos orçamentos estaduais. A fonte utilizada são as informações da STN para os balanços dos governos estaduais. Isto visa ter uma medida da capacidade própria de financiamento de cada estado, que é o que o FPE pretende equalizar.

4. Para avaliar os resultados obtidos nas diferentes opções, iremos acrescentar à RPDL (que, daqui em diante, passamos a chamar "Receita Base" – RB para simplificação) os recursos do FPE segundo cada uma das opções, obtendo assim a receita final per capita, ou seja, o montante que, em cada opção, ficaria disponível para livre disposição pelo orçamento de cada estado uma vez incorporadas as transferências. Ele mede a efetiva capacidade de cada estado para gerar, para cada cidadão, os serviços pelos quais responde segundo suas competências constitucionais.

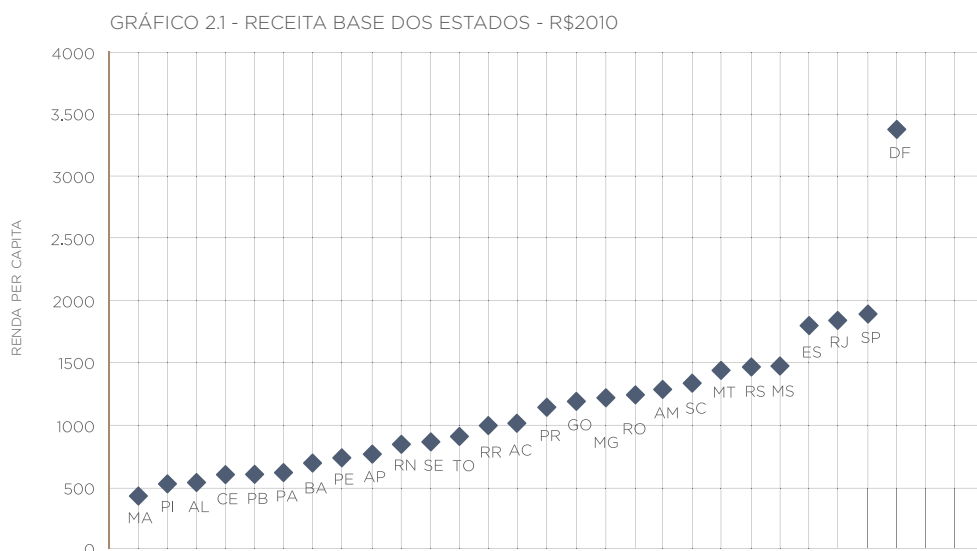
5. Uma vez que o objetivo do FPE é equalizar a receita livre dos orçamentos estaduais, nosso cálculo da RPDL exclui as transferências condicionadas de SUS e FUNDEB, que são receitas com destinação específica e que são, de fato, objeto de um sistema próprio de equalização[44] , ao serem distribuídas entre os governos estaduais e municipais. No essencial, o conceito da RPDL é somar às receitas que cada estado pode arrecadar a partir de sua base tributária todas as transferências livres que ele recebe do governo federal, o que compõe a totalidade das receitas que o orçamento estadual tem, à sua disposição, sem qualquer condicionalidade, e dividir pela população. A RDPL exclui, necessariamente, os recursos recebidos do fundo de participação dos estados, uma vez que nosso objetivo é exatamente avaliar qual é o impacto que as transferências do Fundo geram sobre a disponibilidade de recursos livres para o governo estadual.

[44] O FUNDEB é estritamente um sistema de equalização, já que retira recursos de estados e municípios e os redistribui internamente aos estados conforme a distribuição de matrículas. Já o SUS, embora não tenha estrutura de equalização, tem critérios próprios que ajustam recursos a necessidades, em parte distribuindo recursos por critério per capita (atendimento básico), em parte ajustando recursos ás demandas das diversas regiões, via programas diversos.

Este mesmo conceito será utilizado quando simularmos a aplicação dos sistemas de equalização de receitas, mais à frente. Ele é muito importante em nosso trabalho, portanto, no Anexo 2 detalhamos cuidadosamente no os critérios que utilizamos para identificar esta medida de receita dos estados. Este Anexo apresenta em detalhes, com base na estrutura de balanços registrada no site da STN, quais as receitas que são consideradas em nossa mensuração da receita própria de cada estado brasileiro, e os critérios utilizados para sua seleção e, principalmente, a enorme quantidade de correções e ajustes que se fizeram necessários, devido á baixa qualidade dos dados.

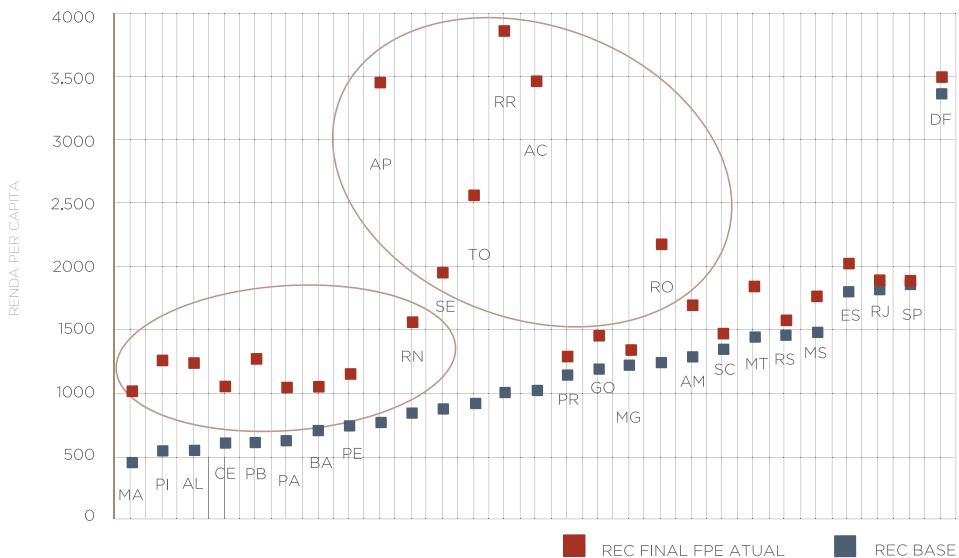
O gráfico 2.1 apresenta a Receita Base assim obtida, ordenados os estados pelo poder de gasto. O que ele nos diz, basicamente, é, por exemplo, que o estado de Mato Grosso, se considerada apenas sua arrecadação própria e as transferências livres outras que não o FPE, conta com capacidade própria de gasto livre de R$1.500,00 per capita, valor três vezes maior que o do Maranhão (aproximadamente R$500,00) e bem menos da metade daquele do Distrito Federal, de longe o "estado" mais rico da federação.

Este gráfico pode ser tomado como a rigorosa expressão do problema redistributivo: como seria possível, distribuindo a dotação do FPE, reduzir as diferenças entre as capacidades de gasto per capita dos diversos estados, de forma que cada um deles possa prover serviços de qualidade semelhantes a seus

GRÁFICO 2.1 - RECEITA BASE DOS ESTADOS - R$2010

cidadãos, sem ter que tributá-los de forma desproporcional? Iremos adotar este gráfico como referência para todas as simulações. Em cada uma delas, acrescentaremos a dotação do FPE gerada em cada modelo específico, para obter a receita total livre que estaria à disposição dos orçamentos estaduais.

A situação atual da distribuição • LC 62/89

Como referência para a observação das alternativas de reforma, apresenta-se a situação atualmente vigente na distribuição do FPE, decorrente dos coeficientes congelados pela LC 62/89.

GRÁFICO 2.2 - SITUAÇÃO "CONGELADA" LC 62/89

Para reafirmar o método aqui adotado, nota-se no gráfico 2.2 que o estado da Bahia, por exemplo, recebe atualmente RB por volta de R$ 710 per capita, e, quando se acrescenta o FPE atual, sobe para R$ 1.062, o que significa que o FPE entrega à Bahia aproximadamente R$ 350 per capita sob as regras atuais. Já no caso do Amapá, com RB virtualmente idêntica à da Bahia, o FPE aporta aproximadamente R$ 2.670,00 per capita, levando sua capacidade final de gasto per capita para R$ 3.450,00. (Todos os valores de receita per capita utilizados nestes e nos próximos gráficos estão resumidos em tabela exposta adiante.).

Nota-se que, embora o resultado geral das transferências seja reduzir a desigualdade (no sentido de que os mais "pobres" recebem mais recursos), os atuais coeficientes não geram qualquer tipo de equalização das receitas per capita. A elevada dispersão que se observa nas receitas finais decorre, em boa medida, da combinação da reserva 85-15 com as tabelas de coeficientes para área e população, que beneficiam estados da região Norte, principalmente. Nota-se também que estados com igual RB per capita recebem dotações muito diferentes. Se tomarmos os estados mais "pobres" em RB (inferior), com valor de até R$ 1.100 per capita (10 estados) encontramos elevada disparidade em capacidade final de gasto, após a inclusão do FPE (série superior). Paradoxalmente, o grupo dos estados mais pobres em RB recebe recursos que os faz alcançarem cerca de R$ 1.300,00 per capita (com exceção do Amapá), enquanto os estados que recebem elevadas dotações, atingindo capacidade de gasto acima até daquela de todos os estados, exceto o DF, têm RB em geral superior à dos estados pobres (com exceção do Amapá).

O retorno ao modelo do CTN original

A primeira opção de "descongelamento" aqui considerada é o simples retorno ao modelo concebido em 1965, sem as reservas por macrorregião, expediente condenado pelo STF. Os gráficos 2.3 e 2.4 mostram qual seria o resultado de reconstituir este modelo, com base em dados de receita de 2010 e PIB de 2008. Nesta simulação, consideramos o modelo CTN com tabelas de população e área, mas sem reservas por macrorregião.

Nota-se, no gráfico 2.3, que a distribuição de receita final gerada por esta opção apresentaria, de forma geral, o mesmo padrão da distribuição "congelada" atual. Nela, permanece a elevada dispersão das capacidades de gasto finais per capita, e a nítida vantagem dos estados de RB média em relação aqueles de RB baixa. Mas, por outro lado, apresentaria algumas modificações importantes, decorrentes do fenômeno da "convergência": os estados atrasados reduziram, nos últimos vinte anos, a distância entre produto e renda em relação aos estados desenvolvidos. Como o parâmetro básico é a renda per capita, isto significa que na versão atualizada do velho CTN, a dotação daqueles estados se reduz, em benefício da região desenvolvida. Adicionalmente, a retirada da "trava" realizada pela reserva 85-15 faz com que o efeito de convergência se manifeste plenamente.

GRÁFICO 2.3 - CTN SITUAÇÃO 1965

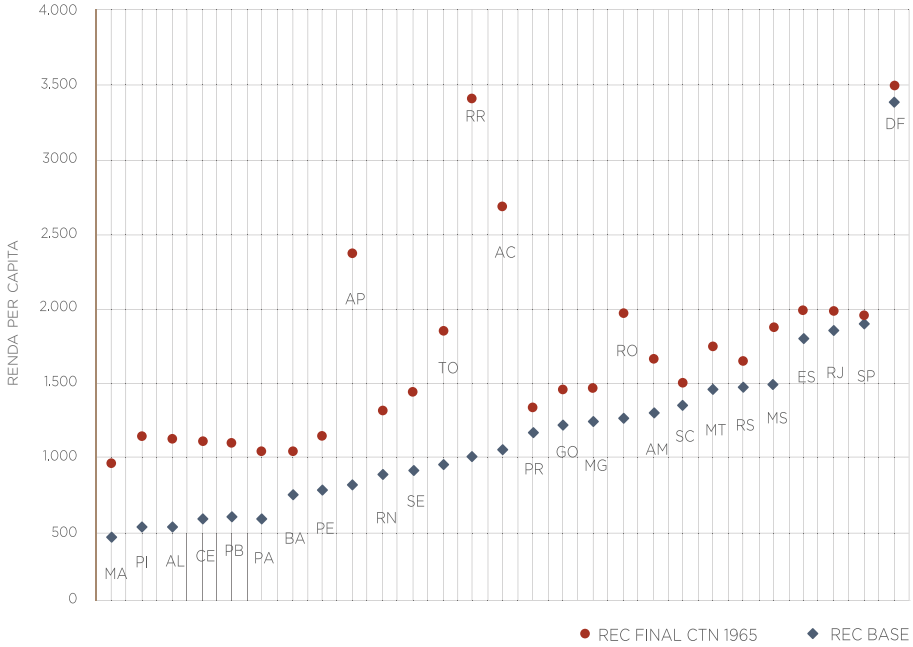
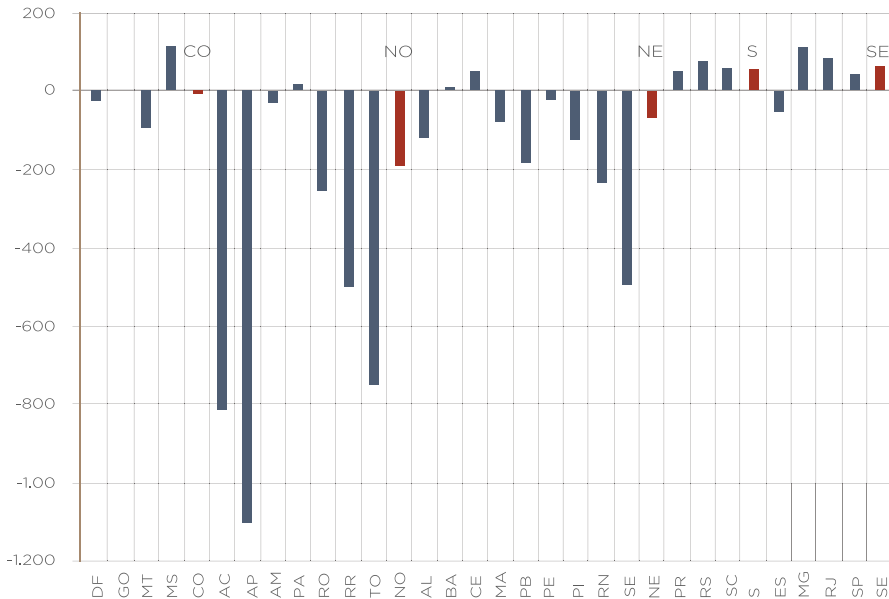



GRÁFICO 2.4 - PERDAS E GANHOS EM RPC - CTN 1965 X LC

Isto levaria a mudanças significativas na receita final dos estados, como fica claro no gráfico 2.4, que compara esta nova situação com a atual distribuição “congelada” na LC 62/89. Ocorrendo perdas para as três regiões mais atrasadas, particularmente elevadas para a região Norte exceto AM e PA, e para Sergipe. Nota-se que, mesmo com estas perdas, os estados da região Nordeste ainda teriam receita final per capita próxima ou superior à média nacional. Nossa opção aqui é evitar exclusivamente comparações em termos de coeficientes de distribuição, como é usual. O que importa não é a percentagem que o estado recebe dos recursos, mas quanto recebe por cidadão, para prestar serviços. De qualquer forma, a variação dos coeficientes está informada na tabela.

PERDAS (-) E GANHOS 1965 x LC.62/89			
	RPC r$	% RB	COEFIC.
CO	-6,3	-0,37	-0,2%
N	-188,0	-20,89	-5,7%
NE	-64,8	-9,84	-6,6%
S	54,3	4,09	2,8%
SE	62,5	3,62	9,6%

As perdas e ganhos per capita não dimensionam adequadamente o impacto orçamentário final, que depende da importância que o FPE tem para cada estado e região. A tabela mostra que estas perdas podem chegar a 20% da receita base (recursos próprios) para o NO, enquanto para o SE o ganho constitui 3,6% de seus recursos próprios. Vale registrar que esta atualização de parâmetros não beneficia SP na mesma dimensão do restante da região SE e do DF, devido à “trava” imposta ao fator população, limitado a 10%. Esta trava reduz à metade a dotação do estado. Lembre o leitor que rejeitamos em nossas simulações uma trava adicional, aquela que reduzia o coeficiente de SP a 1%. Com isto, SP passou a ter direito a 4,26% dos recursos, para uma população por volta de 20% do total do país.

Nota-se, de passagem, que, se o objetivo dos estados que apresentaram as ADI’s era aumentar sua participação com o “descongelamento”, um deles teria se dado mal nesta opção: o MT. Os outros quatro teriam tido sucesso na iniciativa (MS, RS, SC e PR).

Nesta opção, as regiões atrasadas perderiam, em conjunto, 12,5 p.p., caindo sua participação para 72,6% dos recursos, dada a convergência.

O CTN sujeito à reserva 85%-15% • Situação 1989

GRÁFICO 2.5 - CTN SITUAÇÃO 1989 - RESERVA 85-15

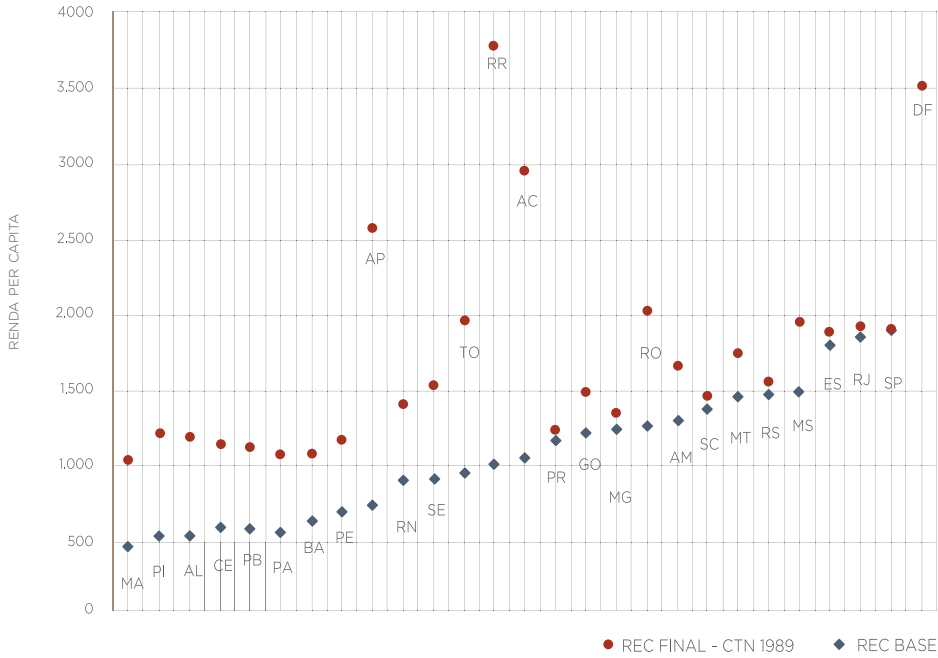
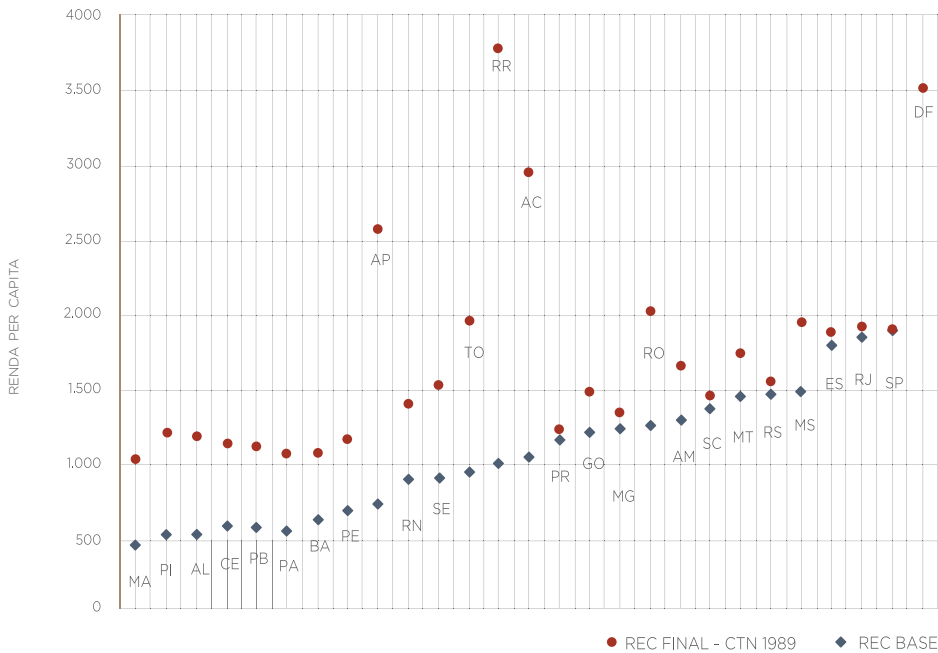



GRÁFICO 2.6 - PERDAS E GANHOS EM RPC - CTN 1989 X LC89

Embora hoje esta opção esteja vetada pela sentença do STF, é interessante observar o que resultaria naquela que é a mais conservadora das opções, a que mais se aproxima do *status quo*. A mudança no critério de reservas, em 1989, separando definitivamente as regiões atrasadas e as desenvolvidas em dois sub-fundos, visava claramente ampliar a dotação das primeiras. Com base nos números atuais, a mudança para um critério de reservas 85-15 beneficiaria principalmente o Centro-Oeste e, em menor dimensão, o Nordeste. Sul e principalmente Norte teriam as perdas.

Em relação à opção anterior, esta amplia a dispersão das receitas finais. É mantido o sobrefinanciamento para a região Norte.

Em comparação à alternativa do CTN "puro" de 1965, o efeito que seria gerado pela reserva seria, de forma geral, reduzir a perda das regiões atrasadas. O Centro-Oeste e o Nordeste passariam a ter ganhos líquidos, enquanto a perda para o Norte seria reduzida.

PERDAS (-) E GANHOS 1989 x LC.62/89			
	RPC r$	% RB	COEFIC.
CO	-28,5	-1,66	-0,8%
N	-161,4	-17,93	-4,9%
NE	-37,9	-5,76	-3,8%
S	11,9	0,90	0,6%
SE	57,8	3,35	8,9%

Conclusões sobre o "descongelamento"

A sentença do STF limitou as alternativas para um "retorno às origens". Perante ela, o sistema passou a ser inconstitucional a partir de 1976, quando foram inventadas as reservas. Assim, a única forma de retorno ao passado seria adotar o CTN original, o qual, com vimos, gera impactos fortíssimos na distribuição vigente, e, principalmente, fica pouco viável politicamente, porque desloca recursos das regiões atrasadas para as desenvolvidas. Como o STF não exigiu o retorno ao velho sistema, mas apenas a correção das anomalias, não há base para esperar que este modelo seja viável. Não apenas as três regiões perdem conjuntamente 12,5% dos recursos, como, mesmo mantendo reservas 85-15, há remanejamento de recursos entre as regiões atrasadas, com a região Norte perdendo para ganho das outras duas.

COEFICIENTES REGIONAIS DE DISTRIBUIÇÃO DO FPE - DESCONGELAMENTO CTN (% DOTAÇÃO TOTAL)			
	LC 62	1965	1989
Centro-Oeste	7,17%	7,01%	8,09%
Norte	25,37%	19,68%	22,81%
Nordeste	52,46%	45,90%	53,97%
Sul	6,52%	9,36%	5,18%
Sudeste	8,48%	18,06%	9,95%
NO-NE-CO	85,00%	72,58%	85,00%

2.2. Algumas soluções paramétricas alternativas

As simulações anteriores utilizaram a renda per capita como parâmetro e mantiveram as tabelas de fatores. Não há qualquer motivo, contudo, para que estes dispositivos sejam mantidos (pelo menos, do ponto de vista da demanda do STF). Dois deles têm sido frequentemente contestados, já desde os anos 90: o critério de reservas e o parâmetro principal, a renda per capita.

Quanto ao critério, o evidente absurdo de fazer reservas pelas fronteiras de macrorregiões, sem qualquer consideração para as diversidades internas às regiões, já era contestado na época mesma da LC 62. Existia, então, uma proposta que é atribuída a Fernando Henrique Cardoso (Projeto de LC 165/89), que mantinha as reservas de 80 e 20, porém a referência para pertencer a uma ou a outra reserva era a renda média per capita de cada estado em relação à renda média per capita do país. Entendemos que, nesta situação, a vedação da sentença do STF não se aplicaria, uma vez que o critério não discrimina regiões/UF's individuais, constituindo-se em uma regra geral e dinâmica que se aplica igualmente a todos os estados.

Quanto ao parâmetro básico, na época em que o CTN foi concebido não havia qualquer estatística abrangente que medisse necessidades sociais. A adoção da renda per capita era, claramente, a única opção então existente. Atualmente, o desenvolvimento do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano –, com detalhamento regional, propiciou um parâmetro macrossocial alternativo para operar a equalização.

Vamos, portanto, testar mais duas situações, que incorporam estas modificações. Elas devem ser entendidas como alternativas modernas para o

mesmo padrão de sistema paramétrico do CTN, aquele apoiado em apenas um parâmetro macro econômico ou social. Continuando a numeração da pág. 69, teríamos:

3. CTN com reserva pela renda média Adoção das regras do CTN (5% superfície – 95% inverso da renda; tabelas de correção para população e inverso da renda), mas abandonando o conceito de macrorregião e definindo reservas de 85% para estados com RPC abaixo da média nacional, e 15% para estados com RPC acima da média.

4. CTN com parâmetro pelo IDH (distância do maior). 5% superfície, 95% pelo inverso da distância do IDH do estado para o IDH máximo (DF); tabela de correção apenas para população; sem reservas.

A opção 3 investiga a alternativa correspondente aproximadamente ao projeto 165/89, de FHC, que propunha o abandono do conceito de macrorregião e a adoção de reserva com base na renda per capita média[45] . Fora isto, mantém os dispositivos do CTN. Já a opção 4 analisa a utilização de um parâmetro alternativo, que tem sido muito cotado nas propostas mais modernas: o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Adotamos, dentre as diversas alternativas de utilização do IDH, aquela mais redistributiva, que se refere à distância do IDH de cada estado para o maior IDH.

Note o leitor que a situação 2 discutida acima mantêm a rigidez das reservas, enquanto na situação 3 existe reserva, mas ela se torna dinâmica, pois a própria renda média se altera no tempo, e cada estado é analisado individualmente, ao invés de ser visto como membro de uma macrorregião. Já na alternativa 4, optamos por excluir reservas, uma vez que o parâmetro utilizado é o mais indicado (ou menos ruim entre os disponíveis) para aferir disparidades na necessidade de serviços sociais básicos. Nada impediria que elas fossem acrescentadas, desde que sob a forma dinâmica, e nunca sob forma de reservas por macrorregiões.

O CTN com reservas pela renda per capita média

Nesta opção, todos os cálculos seguem as normas do CTN original, acrescidas do critério da reserva. Ao invés de reserva por macrorregiões, é utilizada

[45] Na época da LC 62, havia de fato pelo menos dois projetos em discussão: o projeto 104/89, que veio posteriormente a se transformar na LC 62,e o projeto 165/89, de FHC. Não conseguimos obter, no site do Congresso Nacional, qualquer informação adicional sobre este projeto.

a renda per capita média do país (R$ 1.293,9) como divisor. Todos os estados com renda acima da média (MT, MS, RS, ES, SC, RJ, SP, DF) dividem entre si 15% dos recursos, e os demais estados dividem 85%. Este critério inclui nos 15% as regiões Sul, menos PR, Sudeste, menos MG, acrescentando-se MT, MS e AM.

GRÁFICO 2.7 - CTN COM RESERVAS PELA RPC MÉDIA

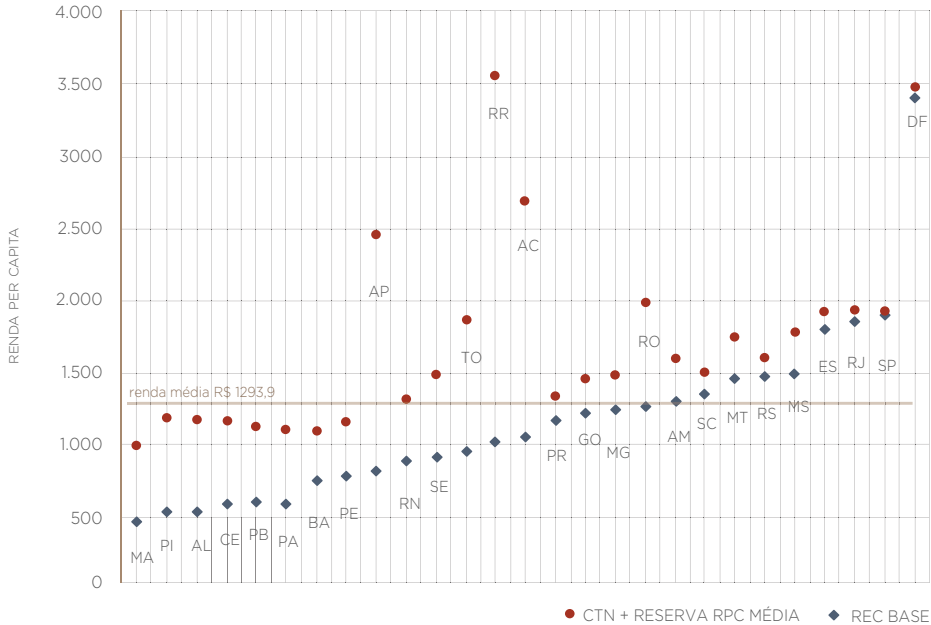
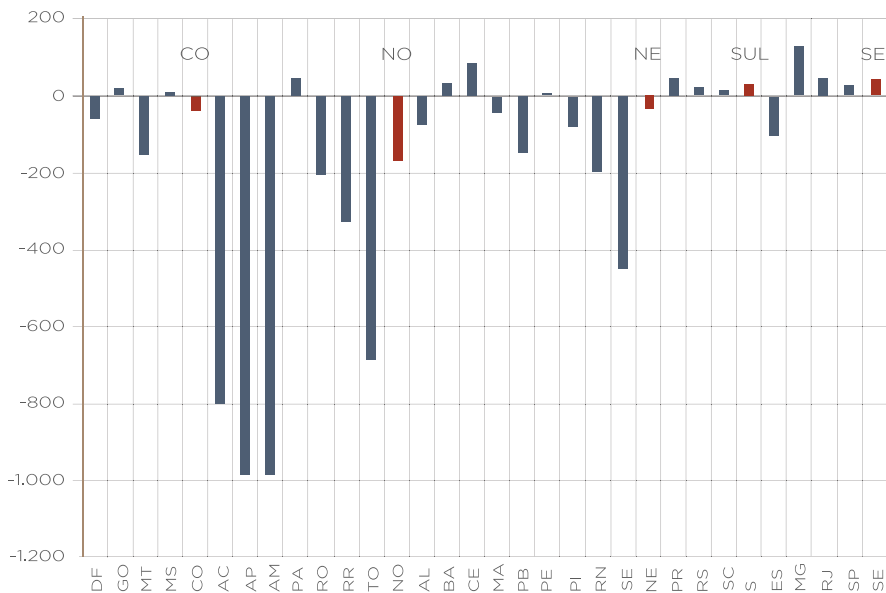
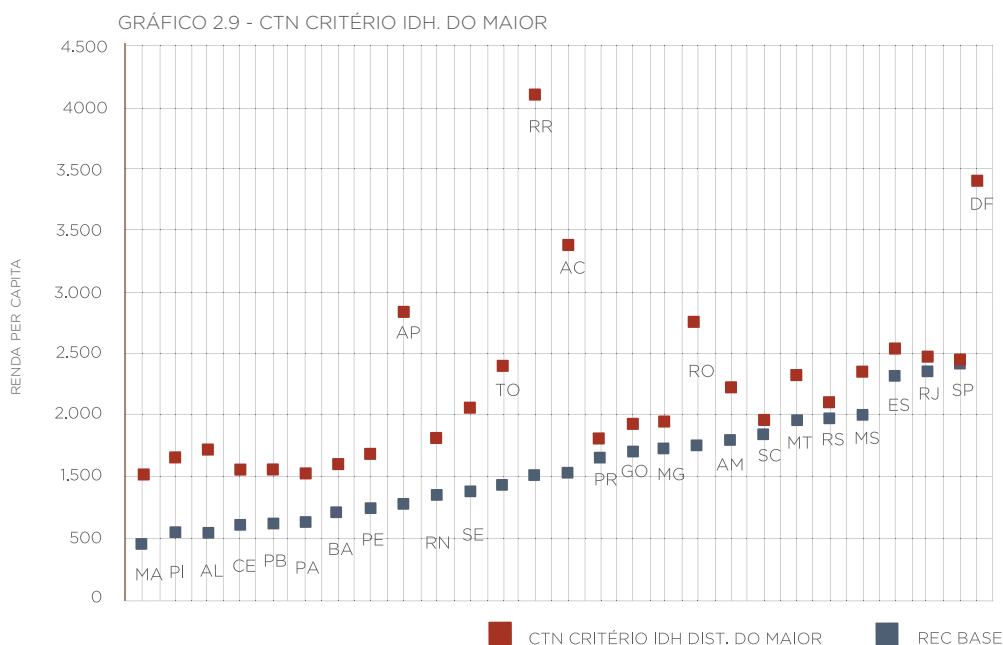
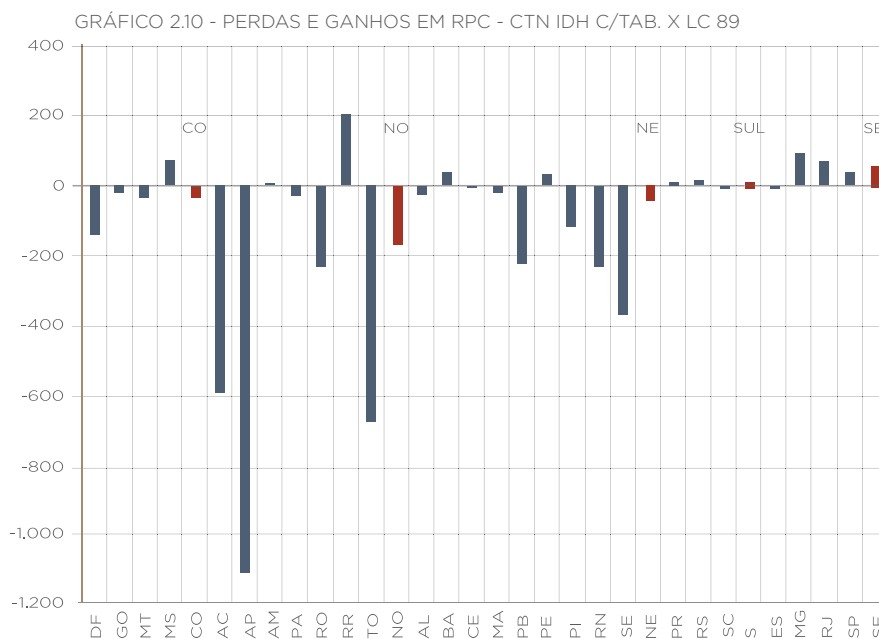



GRÁFICO 2.8 - PERDAS E GANHOS EM RPC - CTN RES. RPC X LC 89

Nesta opção, temos o mesmo grupo de perdedores que ocorre na opção CTN 1965. A perda para as regiões atrasadas se reduz, elas passam a deter 75,2% dos recursos, contra 72,5% na opção CTN 1965.

A grande dificuldade deste modelo é que, como existe um ponto preciso de corte, um estado mais populoso que altere sua posição, ficando abaixo ou acima da linha de corte, pode provocar enormes mudanças na distribuição. No caso, MG passou a competir com os estados atrasados pelos 85%.

CTN sem reservas com base no IDH • distância do maior

Outra opção para sistemas paramétricos, que se tornou disponível em tempos recentes, é a utilização de um índice macrossocial, tal como o índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nesta opção, foi substituída a renda per capita pelo IDH, como parâmetro principal. Foi mantida a tabela que pondera população e ignorada a tabela de fatores que incidia antes sobre a renda per capita.

Dentre as diversas alternativas de uso do IDH, selecionamos a que tem o efeito mais redistributivo: o inverso da distância para o maior IDH. Sendo este um parâmetro específico de necessidades sociais, não utilizamos reservas; todos os estados foram tratados igualmente.

Dentre as quatro alternativas, esta é a que gera um perfil mais uniforme de receitas finais, com menor desvio padrão. Os "pontos fora da curva" são os mesmos das demais opções - AP, TO, RR, RO e AC -, devido ao mesmo motivo: estes estados têm menos que 0,3% da população. E devido à tabela de fatores aplicada apenas para enquadrar a população, são tratados como se tivessem 2%, enquanto SP, que tem 20%, é tratado como se tivesse 10%. E estes estados são adicionalmente beneficiados pelo critério de extensão territorial.

PERDAS (-) E GANHOS 1989 x LC.62/89			
	RPC r$	% RB	COEFIC.
CO	-28,5	-1,66	-0,8%
N	-161,4	-17,93	-4,9%
NE	-37,9	-5,76	-3,8%
S	11,9	0,90	0,6%
SE	57,8	3,35	8,9%

Segunda esta opção, as regiões atrasadas obtêm um resultado muito próximo daquele obtido na opção anterior, baseada na renda média per capita: ficam com 75,5% dos recursos, com perda de aprox. 10% dos recursos perante a situação atual. Repete-se aqui a situação em que as regiões desenvolvidas ganham.

O problema das tabelas de fatores para população

Em todas as simulações realizadas acima, respeitamos sempre o uso da tabela de fatores para população, tal como estipulado no artigo 3º do CTN (ver a respeito pág. 68). Esta tabela é a principal determinante das “anomalias” constatadas nas simulações acima. Ela gera uma distribuição de capacidade de gasto per capita extremamente irregular, com destaque para os estados pequenos da região Norte, que alcançam capacidades finais de gasto semelhantes, e até superiores, à do estado economicamente mais rico, SP. As tabelas chegam a aumentar em 5 ou 6 vezes os coeficientes destes estados. Não conseguimos localizar qualquer registro ou memória das reformas de 1965 que indicassem as motivações para as duas tabelas corretivas existentes no CTN.

A razão para manter estes dispositivos reside em que a resistência à sua derrubada seria enorme, e o STF não fez qualquer referência a elas. Mantê-los é, portanto, uma bandeira forte entre os estados, principalmente da região Norte. Mostramos acima que sua manutenção não evitaria, contudo, fortes impactos em perdas e ganhos, exceto na alternativa (vedada) de retornar à situação de 1989.

Para avaliar seu efeito, vamos repetir, neste item, as duas últimas simulações, que utilizam critérios mais modernos – reserva pela renda média e IDH – eliminando a tabela de fatores populacionais. E fazendo com que, desta forma que a população entre no cálculo com valores reais, e os *outliers* sejam ajustados.

As novas situações continuam, portanto, seguindo na numeração da pág. 79:

5. CTN com reserva referida à renda média per capita, sem tabela de população. Mesmas regras que a opção 3, mas sem coeficientes populacionais.

6. CTN com parâmetro pelo IDH (distância do maior), sem tabela de população. Mesmas regras que a opção 4, sem coeficientes populacionais.

Os resultados (gráficos 2.11 a 2.14) são extremamente semelhantes, indicando que, do ponto de vista redistributivo, o uso da versão "distância do maior" do IDH e da versão que utiliza o PIB per capita com reservas

GRÁFICO 2.11 - CTN COM RESERVAS RPC SEM TAB. POPULAÇÃO

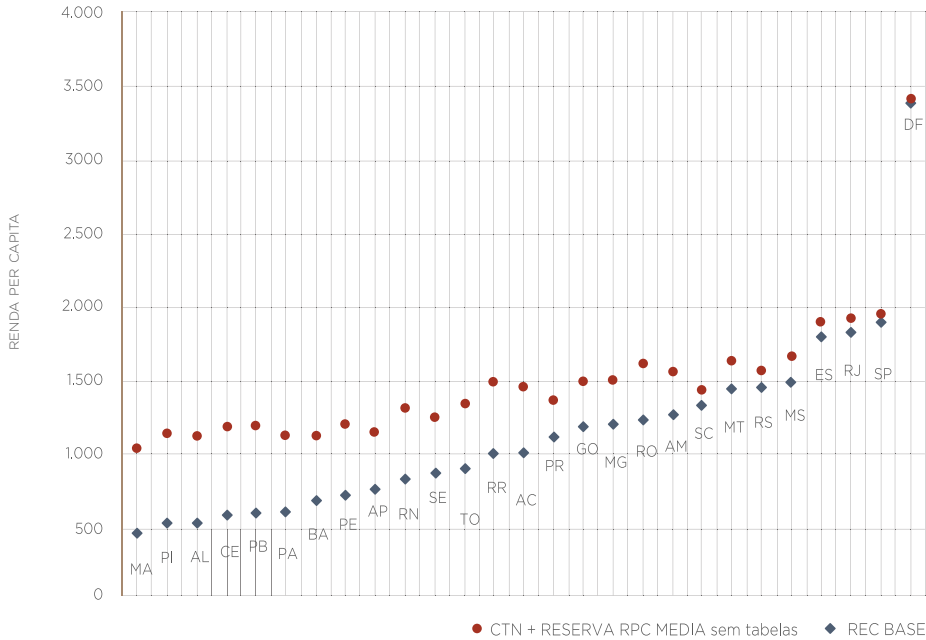



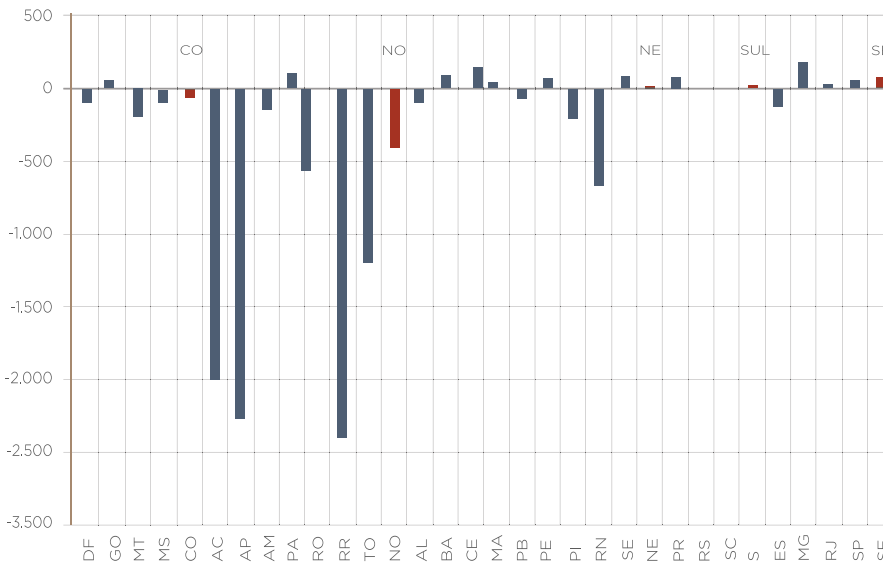
GRÁFICO 2.12 - PERDAS E GANHOS EM REPC - CTN RES. RPS. S/TAB. X LC 89

pela renda média, na base 85%-15%, são basicamente equivalentes, desde que não se corrija pela população. A distribuição assim gerada, sem as distorções das tabelas, apresenta uma correção consistente das capacidades de gasto dos estados.

GRÁFICO 2.13 - CTN SEM RESERVAS MAIOR IDH SEM TAB. POPULAÇÃO

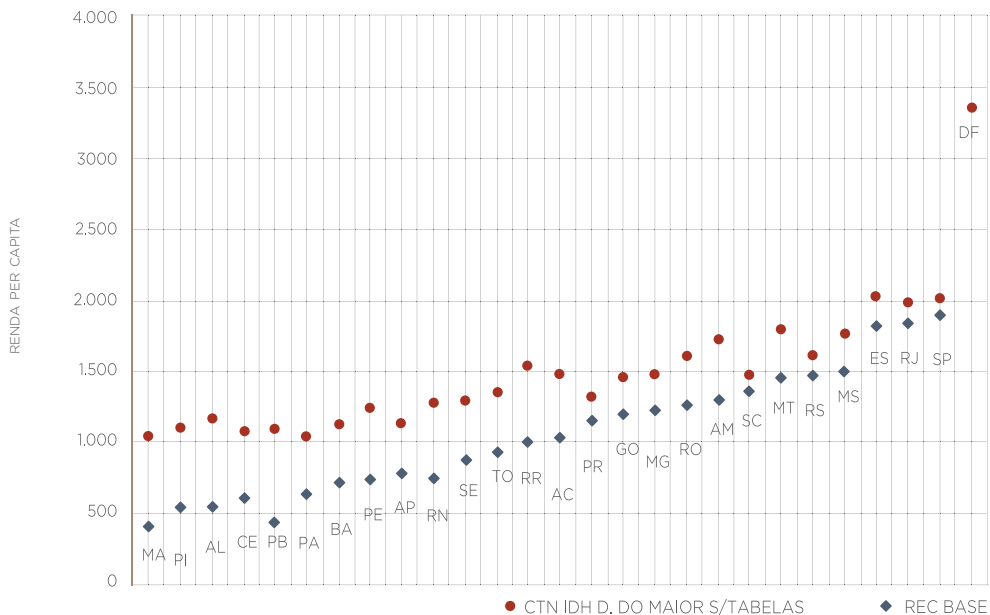
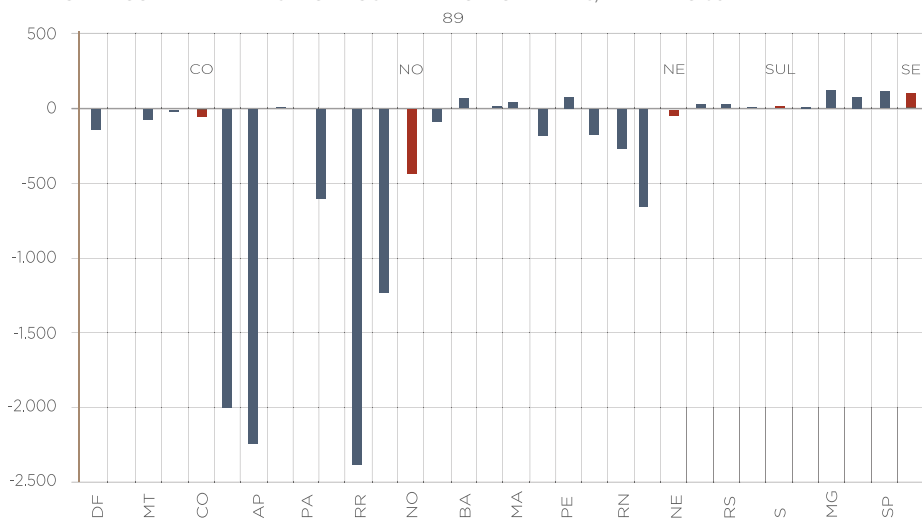



GRÁFICO 2.14 - PERDAS E GNHOS EM REPC P CTN IDH S/TAB. X LC 89

As implicações desta mudança podem ser analisadas observando a região Norte, a principal afetada. A tabela ao lado mostra os resultados das simulações para esta região, que, atualmente recebe, atualmente 25,4% dos recursos, para atender a 8% da população. A convergência dos indicadores macroeconômicos e sociais atuais perante a situação dos anos 80[46] já impõe uma redução de cinco p.p. nas alternativas que mantêm a tabela de população (as quatro primeiras).

PERDAS (-) E GANHOS RPCM S/TAB X LC.62			
	RPC r$	% RB	COEFIC.
CO	-54,7	-3,19	-1,47%
N	-397,5	-44,18	-12,03%
NE	7,9	1,20	0,80%
S	25,6	1,93	1,34%
SE	74,1	4,29	11,36%

PERDAS (-) E GANHOS IDH S/TAB X LC.62			
	RPC r$	% RB	COEFIC.
CO	-43,6	-2,55	-1,17%
N	-421,3	-46,82	-12,75%
NE	-31,5	-4,78	-3,19%
S	20,1	1,52	1,05%
SE	104,7	6,07	16,06%

Quando eliminamos a tabela de fatores (duas opções de baixo), mesmo utilizando como parâmetro um indicador de carências sociais como o IDH, a participação cai à metade da atual. A simples retirada do ajuste de população reduz a participação da região Norte em aproximadamente 8 p.p. (opção RPC) e 6 p.p. (opção IDH).

É inevitável questionar quanto a qual seria exatamente a proporção da população destes estados que envolve custos mais elevados para provisão de serviços, devido à dispersão geográfica e à dificuldade de acesso depois de um processo acelerado de urbanização tal como ocorrido nas últimas duas décadas? Qual a parcela da sua população que apresentaria uma dispersão geográfica e condições de acesso semelhante à de estados pobres do Nordeste, e que recebem muito menos? O montante de recursos é significativo a ponto de merecer melhor exame destas questões. É evidente que uma resposta precisa para a questão pressupõe uma análise detalhada de necessidades e custos, tal como discutido acima.

[46] Tanto o PIB destes estados cresceu relativamente às regiões desenvolvidas, como também indicadores sociais tiveram seguramente uma melhoria, de forma que a distribuição por eles parametrizada tem que se alterar.

RESULTADOS PARA REGIÃO NORTE		
PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO	8,20%	% ENTREGUE À REGIÃO
DOTAÇÃO TOTAL FPE	52.414.657.736	
SITUAÇÃO ATUAL	13.298.489.717	25,4
CTN 1988	10.316.136.315	19,7
CTN 1989	11.954.627.427	22,8
CTN C/ RESERVAS RPC	10.700.929.324	20,4
CTN PELO IDH	10.738.406.153	20,5
CTN PELO IDH SEM TAB.	6.615.309.014	12,6
CTN C/ RESERV. RPC SEM TAB.	6.992.072.807	13,3

Por outro lado, embora a exclusão da correção populacional tenha gerado duas alternativas de distribuição mais uniformes, ambas se revelam pouco redistributivas, pois todos os estados mais ricos do país recebem dotações generosas. Tomando como referência a receita base, e observando os oito estados mais ricos: SC, MS, MT, RS, ES, RJ, SP e DF –, eles receberiam, em conjunto, 23% dos recursos, no caso de uso do IDH, e 14,5%, no caso de uso da média da RPC, quando pela LC 62 recebem 11,9%. Do ponto de vista político, a probabilidade de aceitação destes modelos é escassa. A participação das regiões atrasadas cai ainda mais em relação às duas alternativas anteriores.

Algumas conclusões sobre a "volta ao passado"

Uma vez que o STF não estabeleceu, em sua resolução, qual sistema deve a ser implementado, exigindo apenas que fosse recuperado o seu caráter dinâmico, tanto é possível a retomada fiel do sistema CTN, como alguma de suas variantes, ou ainda a proposição de um sistema totalmente novo.

Examinamos acima não apenas a alternativa de retornar fielmente ao CTN – nossas duas primeiras opções –, mas também, dois caminhos para certa "modernização" do CTN, aprimorando o critério de reservas ou utilizando um parâmetro diretamente ligado às necessidades fiscais, o IDH. Contemplamos, adicionalmente, a possibilidade de eliminar as tabelas de fatores por população.

As seguintes observações parecem ser válidas:

- O retorno fiel ao CTN, em qualquer de suas duas possibilidades, não provê, de forma alguma, a neutralidade/continuidade pela qual muitos atores estaduais anseiam. As duas alternativas provocam perdas significativas, e que ocorrem com os sinais e dimensões previsíveis. Como o sistema ficou congelado por 20 anos, e, neste tempo, grande parte dos estados mais atrasados reduziu a diferença para as regiões ricas, seja em PIB e capacidade fiscal, seja em indicadores sociais, inevitavelmente a redinamização com dados atuais implicaria em perdas para as regiões atrasadas, o que está na própria natureza do conceito de equalização. Isto é agravado pelo veto à reserva por macrorregiões.

- Na medida em que o "retorno" seria de difícil viabilidade política (não pelo fato de que provoca mudanças, qualquer alternativa provocaria, mas pelo fato de que prejudica as regiões mais atrasadas), perde força a ideia da recuperação do velho sistema, e fica aberto o caminho para proposições inovadoras.

- A primeira e mais conservadora alternativa é tentar lidar com os limites do sistema CTN, e tentamos isto com nossas duas propostas inovadoras: redefinir a reserva, removendo o arcaico critério por macrorregiões, vetada pelo STF, e substituir o inverso da renda por um indicador especificamente derivado de necessidades sociais. O resultado aí vai depender da manutenção ou não da tabela de fatores populacionais. Se mantida, são mantidas também as anomalias que beneficiam pequenos estados. Se removida, pode-se obter uma distribuição que parece ter alguma consistência do ponto de vista de reduzir as disparidades em capacidade de gasto.

- Na totalidade das simulações, com exceção parcial para a alternativa vetada de CTN com reservas por macrorregiões, as regiões desenvolvidas ampliam sua participação em relação aos 15% que detêm na situação atual.

COEFICIENTES REGIONAIS DE DISTRIBUIÇÃO DO FPE – DIVERSAS ALTERNATIVAS (% DA DOTAÇÃO TOTAL)

	LC 62	1988	1989	RPC MEDIA	IDH D. MAIOR	RPC MEDIA	IDH D. MAIOR S/
Centro-Oeste	7,17%	7,01%	8,09%	6,38%	6,41%	5,73%	6,00%
Norte	25,37%	19,68%	22,81%	20,61%	20,49%	14,04%	12,62%
Nordeste	52,46%	45,90%	53,97%	48,30%	48,61%	52,05%	49,27%
Sul	6,52%	9,36%	5,18%	8,28%	7,14%	7,98%	7,57%
Sudeste	8,48%	18,06%	9,95%	16,43%	17,35%	20,19%	24,54%
NO-NE-CO	85,00%	72,58%	84,87%	75,29%	75,51%	71,83%	67,89%

Isto, com certeza, explica porque a opção do retorno foi de fato, ignorada em todas as discussões mais recentes, tanto nos projetos apresentados no Congresso Nacional, como nas laboriosas tentativas da COTEPE/CONFAZ de encontrar um modelo que fosse aceito pelos secretários de fazenda dos estados. Com isto, todos os modeladores envolvidos no processo – estados e Congresso – orientaram-se para a opção de sistemas paramétricos "fatiados", inicialmente sob a justificativa de que eles são "redistributivos", mas, de fato, ao fim, ficando claro que buscavam vantagens regionais ou apenas um sistema que criasse o mínimo impacto possível.

2.3. As propostas atuais: SP's "fatiados" e sistemas mistos

Todas as alternativas discutidas nos itens anteriores têm em comum o fato de que buscam regras gerais, critérios que sejam aplicados ao montante total de recursos e de forma igual a todos os estados. As reservas violam parcialmente este princípio, ao criar pelo menos dois grupos de estados aos quais ficam destinadas duas parcelas dos recursos. Mas, em todos os casos discutidos, o parâmetro básico de distribuição sempre foi único: a população ponderada pelo inverso da renda ou pelo IDH. Mesmo quando é utilizada reserva, ela é dinâmica e o mesmo parâmetro é aplicado a cada um dos subconjuntos, o dos estados ricos e o dos estados pobres. Com a notável exceção de um projeto apresentado no Senado, pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, que defende a versão que chamamos 1988, ninguém tem defendido estes modelos, pelas razões que já indicamos.

No período recente, ganhou grande prestígio a modalidade de sistema paramétrico que adota o que chamamos acima de "fatiamento" dos recursos em diversas tranches, aplicando a cada uma delas um critério diferente de distribuição. Em termos práticos, é como se dividíssemos o FPE em n fundos distintos, cada um com sua regra própria.Esta alternativa é o padrão na maioria dos projetos apresentados no Congresso recentemente, alguns deles chegando a subdividir o FPE em oito sub-fundos. Ela é também a opção que concentrou a maior parte dos esforços dos técnicos estaduais, sediados na COTEPE/CONFAZ.

É da esfera estadual que deveríamos esperar, naturalmente, uma solução negociada para o problema. No âmbito do setor público, é nestas elites da burocracia dos estados que se concentra, atualmente, o conhecimento mais amplo sobre sistemas de equalização. É importante, portanto, considerarmos com atenção os esforços que lá foram envidados.

Imediatamente após o ribombar do "raio em céu azul" da sentença do STF, a COTEPE/CONFAZ reagiu segundo seus métodos usuais, constituindo grupos de trabalho para analisar o problema. Como todos sabemos, este organismo dos governos estaduais opera sob regras rígidas, que se originam na própria lógica de sua criação. Como o objetivo essencial do CONFAZ, conforme a Lei Complementar 24/75, era criar uma instância de negociação sobre a legislação de incentivos e benefícios do ICMS, e como o art. 2º desta lei estabelece que todas as decisões teriam que ser tomadas por unanimidade, a instituição se desenvolveu através de uma prática recorrente de negociações secretas, em que todo o extenso processo de investigação, discussão e elaboração de propostas é mantido fora do alcance da opinião pública, da academia e dos meios de comunicação, e somente aquilo que é o resultado consensual obtido no CONFAZ é, eventualmente, oferecido ao conhecimento público.

Não admira, portanto, que, dois anos após a sentença, ainda não dispomos de qualquer documento oficial que expresse a posição do CONFAZ sobre qual seria o melhor sistema ou método para atender aos requisitos do STF. Lamentavelmente, um enorme trabalho de discussão e pesquisa realizado pelos técnicos estaduais neste período fica fora do alcance de agentes e observadores externos. Como, até o momento (março de 2012), aparentemente o CONFAZ não chegou a um acordo sobre qual é o melhor sistema, continuamos sem acesso à qualificada discussão que foi lá realizada.

Vamos tentar uma exposição resumida da evolução destas discussões, apenas com base nas informações esparsas, não oficiais, que pudemos obter junto a vários técnicos estaduais que participaram do processo. Não há documentos que comprovem esta interpretação. No entanto, julgamos válido o risco de realizá-la, porque o processo, tal como entendemos ter ele ocorrido, é altamente esclarecedor das dificuldades e problemas envolvidos nesta questão.

O trabalho da COTEPE · de como o rabo pode abanar o cachorro

Numa primeira fase, o grupo de trabalho constituído pela COTEPE, intitulado Grupo de Estudos do FPE (GEFPE), investigou simultaneamente as duas principais alternativas de modelos existentes: a equalização de receitas e os sistemas paramétricos, por eles equivocadamente denominados de "redistributivos" [47]. Após muito conflito, o grupo decidiu orientar seus esforços para sistemas paramétricos "fatiados", rejeitando, portanto, a equalização de receitas como modelo básico para o FPE. Mais adiante, (item 3), iremos retomar, esta questão da rejeição à equalização de receitas. Por ora, observemos a evolução dos esforços no âmbito dos sistemas paramétricos "fatiados".

A primeira justificativa para a preferência por múltiplos parâmetros reside, essencialmente, na orientação do sistema para as necessidades fiscais. Supostamente, quanto mais parâmetros de necessidades forem introduzidos, mais adequada será a distribuição. Esta parece ter sido a preocupação inicial do GEFPE na preferência pelos sistemas paramétricos. Vamos mostrar, contudo, que, ao longo do processo de dois anos que durou esta discussão, os sistemas paramétricos se mantiveram principalmente porque são funcionais para a busca de um modelo que minimizasse as perdas.

Numa fase inicial, portanto, os esforços se concentraram no desenvolvimento de sistemas paramétricos que refletissem mais fielmente as necessidades fiscais. A grande dificuldade, contudo, como já indicamos antes, é que, em não existindo medidas abrangentes confiáveis de necessidades, a escolha de parâmetros inevitavelmente passou a ser comandada pela "lógica do maior ganho ou da menor perda": intermináveis conflitos e escaramuças em torno a pesos, "fatias" e parâmetros, em que cada estado/região buscava, no mínimo, preservar sua posição relativa na distribuição.

---

[47] É evidente que os sistemas paramétricos não têm a exclusividade de serem "redistributivos", os sistemas de equalização de receitas o são igualmente, na medida em que todos eles entregam às jurisdições recursos que elas não poderiam obter pela sua capacidade própria de arrecadação.

Estes conflitos se encaminharam para o esgotamento. A certa altura, dada a impossibilidade de acordo, o GEFPE optou por métodos estatísticos em princípio neutros, que permitissem a escolha de um modelo a partir da opinião média dos técnicos envolvidos. Partiram para a utilização do Método da Análise Hierárquica (Analytic Hierarchy Process - AHP)[48]. Os participantes selecionam os parâmetros que julgam necessários, e depois os hierarquizam, atribuindo graus de importância. A análise estatística produz um modelo no qual a cada parâmetro é atribuído um peso ou "fatia" dos recursos.

ATRIBUIÇÃO DE PESOS A CADA VARIÁVEL	
Área	4,56%
População qualificada	10,24%
Distância do maior IDH	50,04%
Inverso da Renda per capita	18,13%
Inverso do PIB qualificado	9,51%
Ambiental	2,67%
Infraestrutura (rodov. pavim.)	4,85%

Caso estivéssemos partindo da estaca zero, ou seja, criando ex *nihilo* o primeiro sistema, este método seria provavelmente adequado, pelo simples fato de que não haveria perdas perante nenhum status quo. No entanto, as chances deste sistema lógico prover uma solução sem perdas e ganhos perante a situação atual é nula. Como cada participante já parte com pressupostos sobre sua posição relativa, no mínimo dada pela participação atual, era previsível que tal processo também não fosse aceitável para grande parte dos estados.

O resultado das escolhas e da análise hierárquica, obtido numa certa fase do processo[49], está no quadro acima, retirado de palestra realizada por um dos participantes do processo[50]. Sem entrar no mérito conjunto

[48] AHP é um dos mais utilizados métodos de auxílio à decisão sob múltiplos critérios. Foi criado por Saaty nos anos 70, e viabiliza a seleção/escolha de alternativas em um processo que considere múltiplos critérios, baseando-se em três princípios:construção de hierarquias, definição de prioridades e consistência lógica. (SAATY, TL. (2000) - Decision making for leaders. Pittsburg, USA: WS. Publications).

[49] Ao que parece, ao longo de certo período foram tentadas inúmeras alternativas, com quantidade crescente de parâmetros, o que acabou sendo rejeitado pelos secretários, que pediram um modelo mais simples.

[50] Palestra de Augusto Monteiro no IPEA, agosto de 2011: "O Debate Contemporâneo Acerca das Alternativas para Redefinição dos Critérios de Repartição do Fundo de Participação dos Estados - FPE".

deste coquetel de parâmetros (já discutimos o ponto antes), chama a atenção o fato de que este modelo se afasta fortemente de um conceito de distribuição por cidadão do país. Não apenas a população tem sua participação reduzida a 10,24%, como ainda é ponderada por taxa de pobreza, como o que estados muito populosos porém mais ricos têm reduzida sua participação per capita. No mesmo sentido, a utilização do PIB absoluto com peso de 9,5% é uma inovação polêmica, pois a prática usual e logicamente consistente é utilizar o produto per capita, tal como, aliás, é feito no parâmetro "inverso da renda". Utilizar o PIB absoluto equivale a dizer que a Suíça é mais pobre que o Brasil, porque seu PIB é menor. Registra-se que tanto o conceito dos parâmetros utilizados (por exemplo, o PIB absoluto), como a prioridade dada a cada um deles, que resulta nos percentuais indicados, decorreram de escolhas feitas pelos técnicos.

Estes traços do sistema obtido com a AHP são importantes para contrastar com os resultados gerados. Conforme dados da mesma apresentação, a distribuição final obtida concedia 44,5% e 5,6% da dotação, respectivamente para o Nordeste e o Norte, sendo que a distribuição atual da LC62 resulta em 52,5% e 6,5%, respectivamente. Sete estados sofreriam perda acima de 0,8% nos seus coeficientes, e nove estados teriam ganhos acima de 0,9%[51]. Em suma, o sistema que resulta daquelas escolhas alterava fortemente o status quo.

O mérito do uso de um sistema neutro de decisão coletiva não foi suficiente para obter a aceitação, pelo simples fato de que os estados, em geral, não admitem a hipótese da perda de coeficientes. Isto levou o processo para sua última etapa, que se desenvolve no segundo semestre de 2011. A meta, então, passou a ser a busca do que foi eufemisticamente chamado de "Modelo Misto de Minimização de Perdas Individuais", que passamos a nos referir como M^{3}PI. O modelo é misto porque ocorreu ao grupo combinar as duas alternativas: parametrização e equalização de receitas. Isto corresponde, de fato, à criação de dois sub-fundos. Um deles opera sob critério de equalização de receitas, e o outro por métodos paramétricos, podendo ser subdividido em n "fatias", uma para cada parâmetro.

[51] Estamos reproduzindo as informações apresentadas na palestra, porque não há informações suficientes nesta ou em qualquer outra fonte da COTEPE sobre os dados básicos utilizados nas simulações, o que nos impede reproduzi-las.

O modelo visa ser minimizador porque, de fato, os secretários de fazenda neste momento abrem mão de qualquer eventual tentativa de obter um sistema "o mais correto possível", e determinam que se busque um sistema que minimize as perdas e ganhos. A partir daí, podemos dizer que qualquer resquício de uma discussão séria sobre "qual o sistema tecnicamente mais adequado" desaparece, e predomina aquilo que Augusto Monteiro chamou, em sua apresentação, de "debate político-pragmático" (ver nota de rodapé 50). *Esta postura dos secretários de fazenda, que redirecionou e restringiu o trabalho do corpo técnico, equivale essencialmente à suposição de que o sistema atual é bom e, em última instância, que o país não precisa de um sistema de equalização bem concebido.*

É difícil censurar taxativamente esta postura pragmática. A persistência de um sistema distorcido e estático por duas décadas gerou uma situação, de fato, justa ou injusta. Cortes de 5, 10 ou 15% da dotação de recursos de certos estados causariam uma crise de enormes proporções, principalmente porque o governo federal iria manter sua posição olímpica de que "não é problema meu", como se fosse possível existir alguma questão federativa que não seja problema do governo federal. Isto,contudo, não muda o fato de que a postura de busca do M^3PI significa a sumária rejeição à demanda do STF. Este é muito claro ao reafirmar que a Constituição exige um sistema eficiente e dinâmico de distribuição. Os erros e omissões do passado não justificam sua repetição agora.

Curiosamente, a guinada dos secretários de fazenda para a opção de mínimas perdas acabou se revelando, para dizer o mínimo, pouco viável. De fato, os enormes esforços do GEFPE para chegar ao "Santo Graal" das mínimas perdas acabaram levando a resultados de difícil justificação. Em um passo mais radical no uso das ferramentas estatísticas, o grupo passou a utilizar o "Solver", ferramenta de análise hipotética que vai direto ao ponto: ela ajusta determinados valores em células de uma planilha Excel, de forma a obter um dado resultado especificado em outra célula. Por este procedimento, inverte-se o processo: partimos dos coeficientes atualmente existentes e regredimos para os parâmetros e seus respectivos pesos, e o rabo passa a abanar o cachorro.

VARIÁVEIS	
Área	0,00%
População	0,00%
PIB	2,82%
RPC	69,86%
Equalização	27,32%
Perda global (2010): R$ 2, 67 bilhões	

Em pelo menos uma das versões obtidas por este processo, foram oferecidos ao sistema os parâmetros indicados no quadro, o que atende à nova orientação dos secretários, de simplificar o sistema. Para obter um resultado final em que as perdas se limitam a R$ 2,6 bilhões (cerca de 5% da dotação do fundo), a ferramenta devolveu pesos que reduzem a zero a participação da população na distribuição de 72% dos recursos, ou seja, em tal "modelo" é irrelevante se um estado tem 200.000 ou 5 milhões de habitantes[52], assim como será irrelevante se, ao longo da próxima década, um estado ganhar população relativa e outro perder. Até onde sabemos, esta é a situação a que se chegou no início de 2012. Tudo indica que quanto mais nos aproximamos do "Santo Graal" das perdas nulas, mais irracional o modelo se configura, e o casuísmo se torna patente.

Os projetos no Congresso Nacional

Enquanto isto, o Congresso Nacional começou a agir no sentido de novas propostas. Existem, em tramitação no Congresso como um todo, mais de duas dezenas de projetos alterando a distribuição do FPE ou FPM. A esmagadora maioria deles, contudo, tornou-se obsoleta depois da sentença do STF. Como todos eles são variantes do modelo paramétrico com reservas por macrorregião, estão sumariamente condenados. Conforme avaliação feita em 2011 pelo TCU, apenas alguns poucos projetos sobrevivem à sentença.

No período recente, ganharam algum destaque, sendo considerados dos mais promissores, dois projetos em andamento no Senado: o PLS 192/2011, da senadora Vanessa Grazziotin, e o PLS 289/2011, dos senadores Randolfe Rodrigues e Romeiro Jucá. Eles se destacam, entre outros

[52] Apenas os 27,32% submetidos à equalização obedecem critério per capita. Nota-se que o fato de que a renda per capita é utilizada como parâmetro não invalida a afirmação, pois tomar a renda per capita visa apenas tornar o indicador neutro em relação à população, o que não seria possível se fosse tomada a renda absoluta.

motivos, porque são os únicos não condenados pelos vícios denunciados na sentença do STF. (Ver TCU - 2011)[53].

O projeto Grazziotin incorpora diversos elementos do CTN, tais como o conceito de reservas (mas numa formulação dinâmica) e a utilização do inverso da renda, e os combina com algumas variáveis "modernas", tais como a renda per capita média, o IDH e a extensão territorial de cada estado ocupada com reservas ambientais e indígenas.

Seus principais elementos:

- Amplia a divisão para quatro reservas, atribuindo 80% aos estados com RPC abaixo da renda média, 10% àqueles acima da renda média, 8% adicionais para os estados mais populosos que ficam abaixo da média, e 2% para os estados que têm reservas ambientais e indígenas, conforme a área.
- As duas principais reservas - 80% e 10% - por sua vez, seriam divididas em duas partes, sendo:
- Metade distribuída tendo como parâmetro o inverso da renda per capita, supomos que de forma semelhante ao critério do CTN (o projeto não dá detalhes).

PROJETO SENADORA GRAZZIOTIN
Estabelece "reservas" com base no PIB:
I. 80% (oitenta por cento) às UF com renda per capita inferior à média nacional.
II. 10% (dez por cento) para UF's com renda per capita igual ou superior à média nacional.
III. 8% (oito por cento) em partes iguais, para cinco UF's maispopulosas dentre aquelas que preencham o critério estabelecido no Inciso I; e
IV. 2% (dois por cento) para constituir reserva a ser distribuída da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

[53] Pouco depois deste trabalho ser finalizado, ao final de março 2012, pelo menos mais um projeto tinha sido apresentado e mais dois estavam em estágio final de preparação, somente no Senado.

- Metade distribuída tendo como parâmetro o inverso do IDH estadual. Aqui vale notar que o o projeto também não oferece detalhes do cálculo. Há pelo menos duas formas diferentes de fazê-lo, com resultados bastante díspares.

O projeto é pouco dinâmico, e propõe que os coeficientes fiquem congelados por sete anos. Após cada censo, nos três anos seguintes, os coeficientes são corrigidos, e nos sete anos seguintes, até o próximo censo, ficam congelados (TCU (2011; 443)).

Portanto, concretamente, a proposta Grazziotin cria seis novos fundos de participação estadual, sendo:

1. 40% distribuído pelo inverso da renda para estados atrasados.
2. 40% distribuído pelo inverso do IDH para os mesmos estados atrasados.
3. 5% distribuído pelo inverso da renda para estados ricos.
4. 5% distribuído pelo inverso do IDH para os mesmos estados ricos.
5. 8% distribuído, "em partes iguais"(sic[54]) para os cinco (?[55]) estados mais populosos dentre os pobres, com renda abaixo da média.
6. 2% distribuído entre os que têm reservas, conforme a área.

O procedimento para efetivar esta distribuição seria: dado o montante total disponível do FPE (função da arrecadação de IR e IPI), primeiramente dividimos conforme as seis parcelas descritas acima. Depois, cada parcela é tratada independentemente, como se fosse um fundo específico.

Já o projeto Randolfe/Jucá é mais radical: estabelece, de partida, que os recursos totais seriam divididos em nada menos (e nada mais, note-se (?)) que oito tranches, sendo aplicado a cada uma delas um parâmetro distinto. Temos aqui, portanto, o FPE "implodido" em oito sub-FPE's. Estes critérios constituem uma "salada mista", em que aparecem critérios macroeconômicos e macrossociais (renda, PIB, IDH), misturados com coeficientes setoriais específicos, ligados aos serviços de infraestrutura. Inova também ao incluir tanto a renda como o PIB.

[54] Artigo 2º. Inciso III. Não conseguimos entender porque se distribui em partes iguais, e não per capita. Desta forma, cada estado vai receber uma dotação per capita diferente, dependendo do tamanho de sua população, o que não faz qualquer sentido.

[55] Porque exatamente cinco, e não seis ou quatro?

PROJETO SENADORES RANDOLFE RODRIGUES E ROMERO JUC	
Divide a dotação do FPE em oito *tranches*, sendo cada uma delas distribuída "entre os estados" conforme um indicador macroeconômico diferente:	
–25%	distância do IDH para o maior IDH;
–10%	com a evolução decenal do seu IDH;
–13%	inverso da renda per capita de cada UF;
–22%	proporção populacional da UF na pop. total;
–5%	partic. da UF na extensão territorial do país;
–5%	coef. de atendimento domiciliar de água tratada;
–5%	coeficiente de cobertura de esgoto domiciliar;
–5%	proporção da área de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície da UF;
–10%	inverso do Produto Interno Bruto (PIB)

Não vamos nos ater aqui à crítica específica destes critérios, ainda que muito poderia ser dito sobre isto. É suficiente constatar que não há, em ambos os projetos, qualquer justificativa que explique os "números mágicos" de quantas "fatias" (sub-fundos) são criados e de seus respectivos tamanhos. É evidente que os estados prejudicados pelo critério terão bons e razoáveis argumentos para propor outros percentuais e/ou outros coeficientes.

Ainda sobre os projetos discutidos acima, uma observação final é que não temos como elaborar simulações rigorosas destes dois projetos, porque a informação disponível no texto dos mesmos é totalmente insuficiente para qualquer exercício técnico. Não fica claro exatamente como o cálculo é realizado com cada um dos parâmetros, e não temos como avaliar os resultados de simulações que foram divulgados pelas equipes destes senadores através da imprensa, porque a metodologia não é explicitada.

Conclusões · SP's são uma alternativa?

Já apontamos acima (pág. 40) deficiências gerais dos SP's. Uma delas assume especial importância na situação brasileira atual: a inexistência do "parâmetro certo".

Sistemas paramétricos são uma aproximação grosseira ao princípio das necessidades. Na impossibilidade de uma avaliação plena de necessidades e custos, selecionamos indicadores que simulam grosseiramente

esta avaliação. No Brasil, o sistema criado pelo CTN Código Tributário Nacional e outros que foram propostos até os anos 90 tendiam a utilizar parâmetros sintéticos macroeconômicos. No período recente, o debate brasileiro se tornou um verdadeiro torneio de indicadores setoriais diversos, associados a diferentes critérios de "fatiamento" das dotações.

Mesmo quando adotamos parâmetros sintéticos, os resultados serão diferentes para cada parâmetro. É evidente que, de forma geral, para todos eles ocorrerá que os estados mais atrasados receberão mais recursos, mas a posição relativa de cada estado pode ser alterada pela mudança de parâmetro. Se partirmos para parâmetros setoriais específicos (saneamento, água tratada, esgotos, etc) o problema se agrava. Cada combinação de parâmetros irá gerar deslocamentos na posição relativa dos estados na escala de beneficiamento pelas dotações do fundo.

O ponto crucial é que não há argumentos decisivos para provar que um dado parâmetro ou conjunto de parâmetros é mais certo, justo ou adequado, pois não existe qualquer mensuração precisa e abrangente de necessidades e custos. Por outro lado, como o sistema é necessariamente um jogo de soma zero, cada alternativa implicará em ganhadores e perdedores. Estes últimos, seguramente, tenderão a considerar adequado outro conjunto de parâmetros, que reflita as suas próprias necessidades. Tudo o que se pode dizer, objetivamente, é que, quanto maior o número de parâmetros utilizados mais correta será a avaliação das necessidades, pois estaríamos nos aproximando do sistema pleno australiano.

Não é demais lembrar que os atuais critérios de paramétricos rateio foram estabelecidos (outorgados) originalmente em pleno regime autoritário, e na única situação, desde então, em que se tentou reformulá-los, resultou a pragmática anomalia que agora está sendo questionada, por absoluta impossibilidade de se chegar a um consenso sobre um método tecnicamente adequado. Nada sugere que seja fácil entrar em acordo agora sobre quais são os parâmetros adequados.

Aquilo que aconteceu nos trabalhos da COTEPE – um travamento e paralisia diante da impossibilidade de conciliar interesses – deverá se reproduzir no Congresso. Por enquanto (março 2012) estamos na fase de proliferação de projetos, como se fosse um alinhamento inicial silencioso de tropas e canhões no campo de batalha. Não há como supor que isto não evolua para os mesmos conflitos ocorridos no microcosmo da COTEPE.

ITEM 3 • SISTEMAS DE EQUALIZAÇÃO DE RECEITA: POSSÍVEL ALTERNATIVA?

Este item tem como objetivo discutir a possível utilização dos sistemas de equalização de receita na reforma dos critérios do FPE brasileiro.

Existe, como já colocado, um importante obstáculo à utilização plena e eficiente deste sistema no caso brasileiro: a inexistência de qualquer mensuração da receita tributária potencial dos estados brasileiros. Isto não impede a utilização da técnica, mas pode envolver algumas dificuldades no seu funcionamento, como já discutido no item 1. Dada esta limitação, vamos utilizar, em nossas simulações, a receita própria disponível efetiva dos estados, obtida a partir do site da STN. No item 3.3 A seguir, retomamos este problema e discutimos possíveis alternativas para resolvê-lo ou, pelo menos, atenuá-lo. Pedimos ao leitor que recorra ao item 1, pág. 44-47, para descrição do método aqui adotado.

No item 3.1., apresentamos as simulações para diversas alternativas de aplicação para o Brasil de 2010. O item 3.2 retoma a discussão das possíveis dificuldades a serem enfrentadas na utilização do sistema.

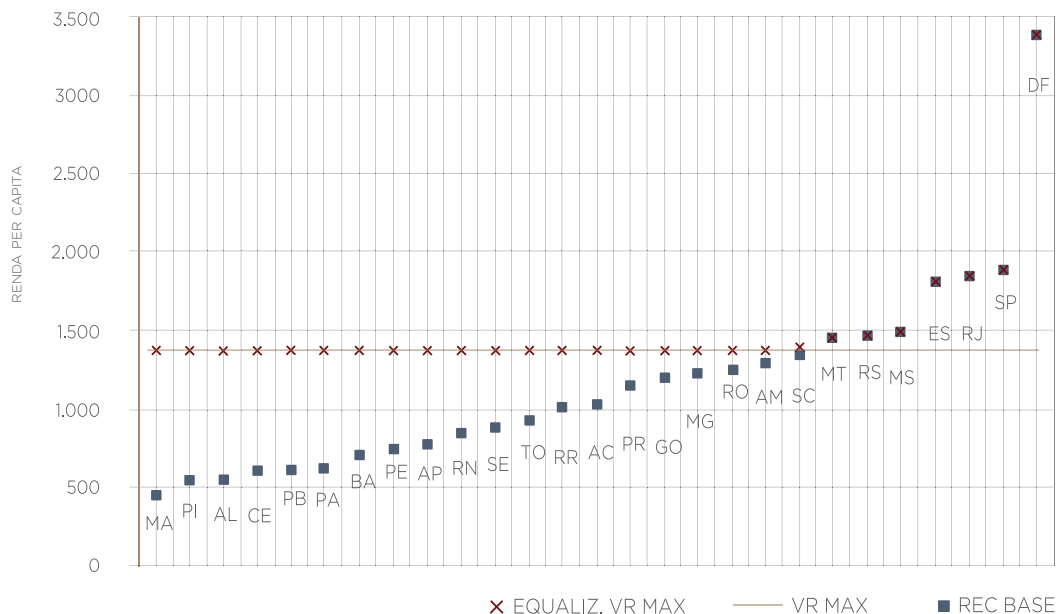
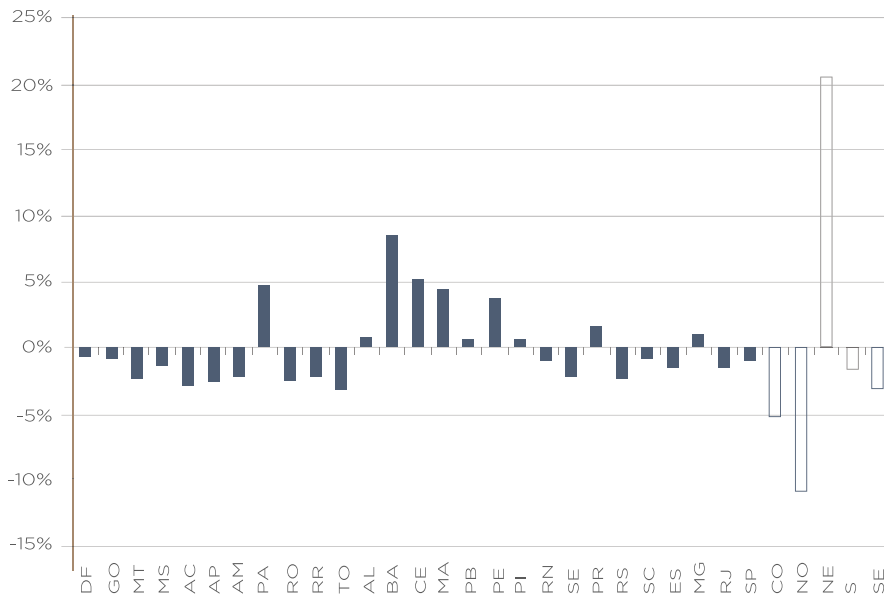
3.1. Simulações para o caso brasileiro

Vamos, então, aplicar este modelo ao Brasil. Como já colocado, temos que utilizar a receita efetiva dos estados como referência para a distribuição. No item 2 acima, utilizamos o conceito de Receita Disponível Livre (RPDL) dos governos estaduais. Naquele item, esta medida tinha apenas a função de permitir avaliar a receita livre final que seria obtida quando acrescentada a dotação do FPE, que era definida independentemente a partir de parâmetros macroeconômicos e sociais. O conceito lá utilizado foi o de mensurar as receitas livres dos estados, sejam elas originadas de arrecadação própria ou de transferências livres, que são igualmente receitas disponíveis na entrada do orçamento estadual. Este conceito foi construído de forma a ser também utilizado como referência para a equalização de receitas, neste item. O leitor tem acesso aos critérios adotados para calcular esta medida de receita no Anexo 2. O gráfico 2.1, na página 71 apresenta as RPDL's dos estados brasileiros, que serão agora utilizadas como principal referência para a equalização.

Vamos apresentar cinco simulações, que acompanham os "tipos ideais" sugeridos no modelo teórico, apresentado no item 1, pág. 44-47. Elas se diferenciam pelo Valor de Referência (VR) adotado.

VR de máxima redistributividade

Se a opção redistributiva for utilizar a totalidade dos recursos para maximizar a receita dos mais pobres, excluindo estados mais ricos, na situação brasileira aqui simulada, o VR alcançaria o valor de R$ 1.380 per capita. Este valor depende, evidentemente, do grau de disparidade nas receitas base dos estados mais pobres, da distribuição da população entre estados ricos e pobres e da dotação total disponível para distribuição. Nesta opção, os estados mais pobres (20 estados) teriam maximizada sua receita final, e os estados com receita base acima do VR nada receberiam do fundo. A série em cruz indica o resultado final da equalização.

GRÁFICO 3.1 - EQUALIZAÇÃO COM MÁXIMA REDISTRIBUTIVIDADE

Cada um dos estados pobres recebe recursos proporcionais à distância entre sua receita base e o VR, fazendo com que este se torne o piso de capacidade de gasto per capita dos estados na federação brasileira. A lógica por trás desta opção seria que os recursos que a Federação destina à redução das disparidades seriam apropriados totalmente pelos mais pobres, uma vez que os estados acima do VR têm receita própria que lhes garante um poder de gasto superior àquele que é atingido pela equalização.

Como seria previsível pelo perfil das receitas, esta opção beneficia exclusivamente o Nordeste. As perdas se concentram em NO e NE, efeito combinado da ausência de tabelas e reservas e da transição para a receita como referência. Além do Norte, ganham, dentro das regiões desenvolvidas, PR e MG.

Alternativas menos redistributivas: VR's superiores

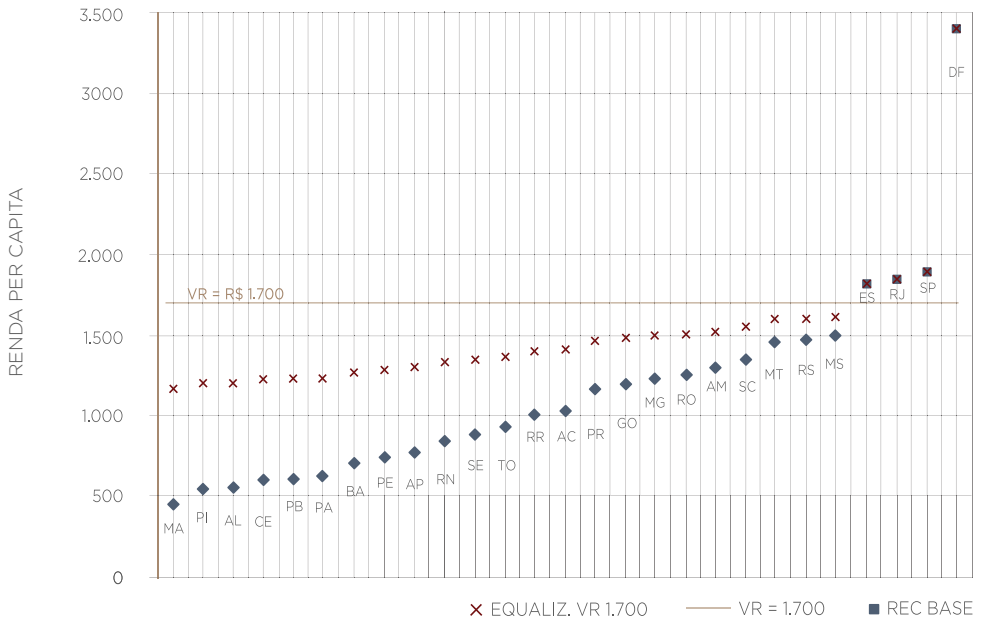
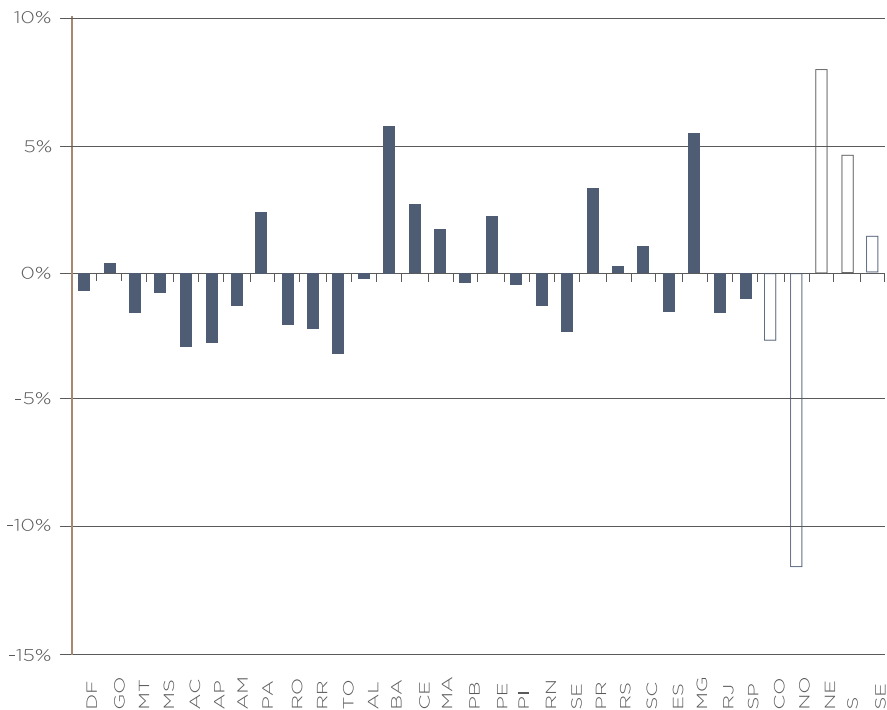
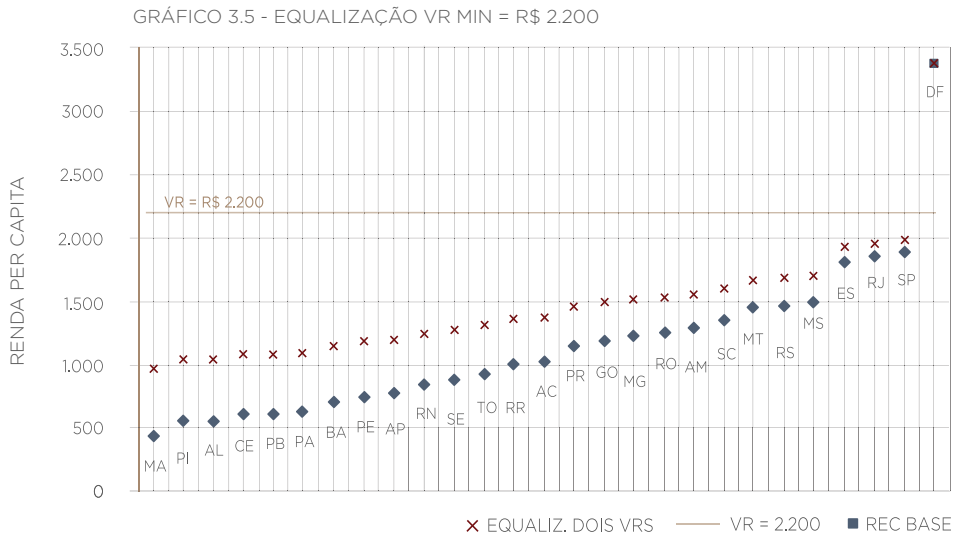
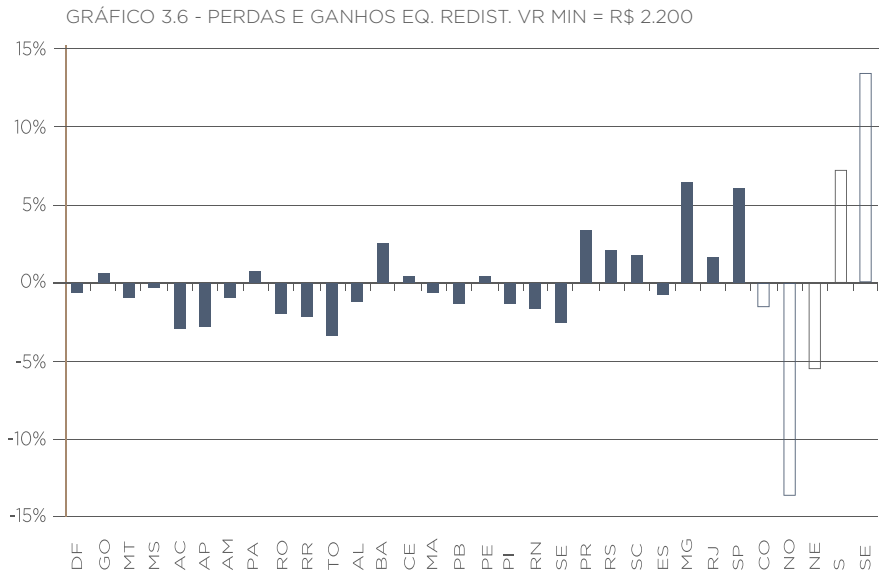
Se elevarmos o VR, isto significa, na prática, que estaremos incluindo mais estados no benefício do fundo. A principal consequência disto, evidentemente, sendo os recursos dados, será a redução da dotação destinada aos estados mais pobres em decorrência da redução no grau de redistributividade. O gráfico 3.3 mostra a distribuição resultante da adoção de valores iguais a R$ 1.700 para o VR. Nesta opção, ficam fora dos recursos os quatro estados mais ricos em termos de RB: ES, RJ, SP e DF.

Nota-se que a contrapartida é a perda para os estados mais pobres, em relação à opção anterior. Nesta opção, incluindo mais estados desenvolvidos na distribuição, estas regiões são ganhadoras líquidas, e os perdedores se limitam ao CO e NO (gráfico3.4). O Nordeste ainda ganha, embora menos que na opção de VR máximo.

GRÁFICO 3.4 - PERDAS E GANHOS EQ. REDIST. PARCIAL VR = R$ 1.700

A opção de menor redistributividade

Se o VR for igualado à receita do estado mais rico (ou algum valor acima dela), obtemos a opção de menor redistributividade. No caso, dado que a RB do DF é muitíssimo mais alta que a do estado seguinte, SP, optamos por simular excluindo o DF totalmente, e tomando um VR um pouco acima de SP (VR = R$2.200, gráfico 3.5.). Neste caso, todos os estados menos um participarão do rateio. Aspecto muito importante é que esta é a opção que, do ponto de vista de redistributividade, mais se aproxima do padrão atual do FPE congelado, exceto pela exclusão do DF. Tanto no método do CTN, como no padrão congelado em 1989, todos recebem algum recurso, com o que a participação dos estados mais pobres se reduz ainda mais. Isto provavelmente reflete uma postura mais geral das reformas realizadas em 1965/7, que privilegiavam bastante os estados mais ricos do país[56].

[56] Um exemplo disto é que, na concepção inicial do IVA estadual, o princípio adotado era o da origem, com o que, dada a fortíssima concentração da atividade industrial no Sul-Sudeste, resultava aí uma forte concentração da arrecadação do imposto.

Esta opção, ao incluir todos os estados menos um, inverte totalmente o padrão atual: perdem as regiões atrasadas e ganham as desenvolvidas (gráfico 3.6). As exceções são o RS, que sofre pequena perda, e a Bahia, que ainda tem ganhos devido ao peso da população.

Equalização e o STF · dificuldades com os VR's

Infelizmente, a técnica de controle do grau de redistributividade que vimos utilizando, que é a da exclusão de estados, corre um sério risco de ser incompatível com a sentença do STF. Como, aparentemente, o "espírito da lei", neste caso, seria que não pode haver discriminação arbitrária de governos em princípio iguais (como ocorria nas reservas 85-15), seria facilmente questionável o fato de que simplesmente estabelecemos um ponto de corte que separa estados recebedores de não-recebedores, estabelecendo valores arbitrários não-dinâmicos do VR.

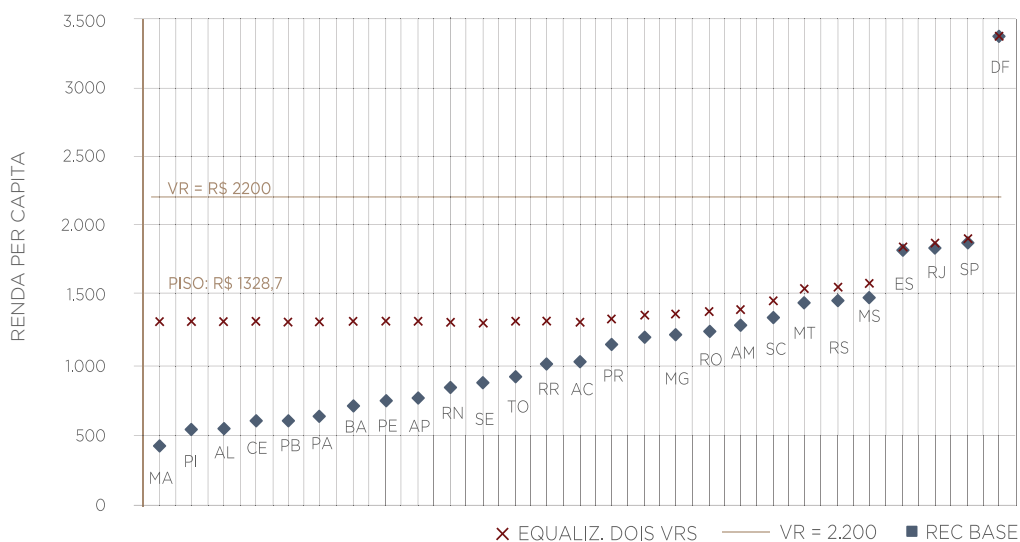
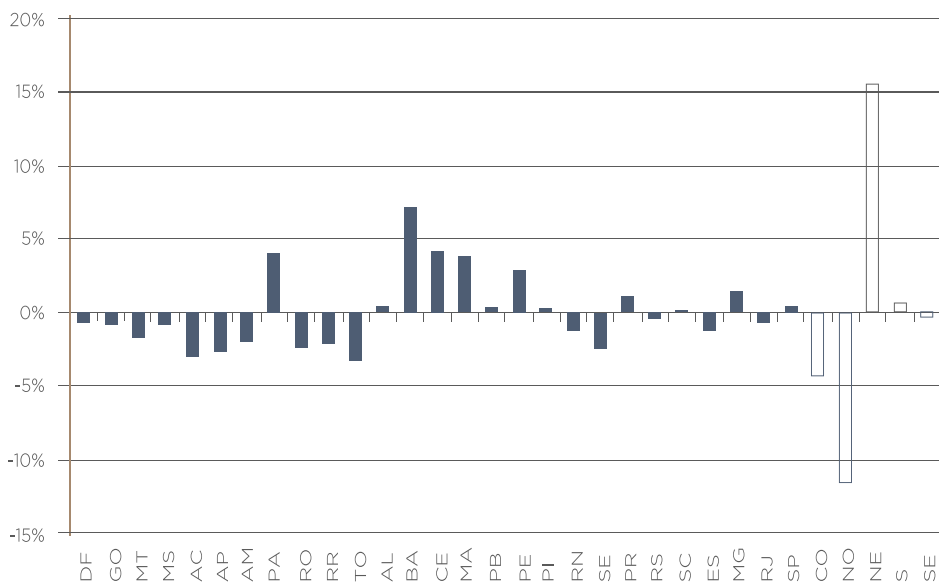
Neste caso, a alternativa que aparentemente é compatível com a sentença do STF é adotar um sistema de reservas para controlar a redistributividade (ver páginas 49-51 para a discussão teórica). A ideia aqui seria "fatiar" a dotação em duas parcelas, distribuindo a parcela maior (entre 60% e 80% dos recursos) por um VR de máxima, e o restante por um VR de mínima. O mérito da ideia é que todos os estados recebem alguma coisa, com isto se aproximando do padrão atual, mas o sistema garante um mecanismo preciso de controle da parcela que se destina às regiões atrasadas.

Esta proposta aparece no processo de debates da COTEPE, no período mencionado, mas apenas como uma "possível opção", sem destaque, pois a COTEPE nunca se convenceu de que os SER's fossem uma solução efetiva, por motivos que ficarão claros mais à frente. Vai aparecer como proposta efetiva de solução em documento recente de Tereza Ter-Minassian, que propõe a atribuição de 2/3 dos recursos para uma distribuição por VR de máxima, e o restante por um VR de mínima, para prover recursos para estados desenvolvidos.

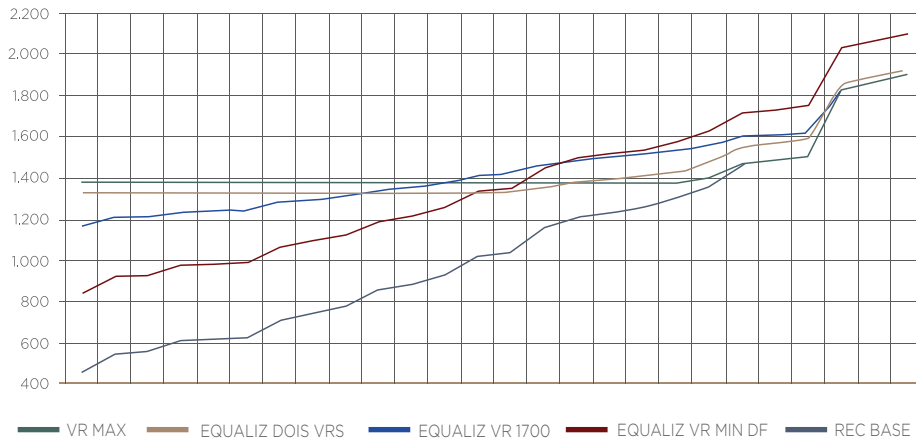
O estudo de Ter-Minassian é importante, para além da reconhecida competência da autora, porque é o primeiro trabalho propositivo que rompe a "monotonia paramétrica" que grassa no debate brasileiro, como demonstramos acima. No entanto, a autora ignora o principal problema envolvido em alternativas como esta, qual seja, o impacto elevado do modelo em termos de deslocamento de recursos (perdas e ganhos). Uma vez que a metodologia de Ter-Minassian é distinta da nossa, no que se refere ao conceito de Receita Base[57], os resultados não são comparáveis. Assim, iremos apresentar abaixo a simulação do modelo utilizado por Ter-Minassian, mas com os dados primários que vimos utilizando nas nossas demais simulações.

[57] Ter-Minassian inclui na Receita Base a totalidade das transferências recebidas pelos estados, incluindo receitas condicionadas como SUS e Fundef. Nós excluímos estes montantes, conforme explicado anteriormente.

O modelo com dois VR's

Fracionando, portanto, a dotação em dois sub-fundos, o primeiro distribuído por critério de VR de máxima, e o restante por VR de mínima, há duas decisões a serem tomadas: o tamanho dos fundos, aqui especificado em 2/3 e 1/3, e o nível do VR de mínima, que adotamos igual a R$ 2.200, mantendo nossa orientação de excluir o riquíssimo DF da distribuição.

Embora o gráfico não demonstre, nesta opção, todos os estados, mesmo ES, RJ e SP, recebem aportes do Fundo (ver tabela resumo adiante para detalhes). O "piso" ao qual todos são elevados é R$ 1.330,00, em contraste com o valor de R$ 1.380, obtido na opção com VR de máxima. *Logra-se, portanto, um objetivo importante: o modelo é fortemente redistributivo, mas, ao mesmo tempo, concede alguma receita para os desenvolvidos.*

Se este modelo consegue, em alguma medida, contornar o problema do controle da redistributividade, a contrapartida é que ele é cego para o problema das perdas e ganhos. Isto fica claro no gráfico 3.8, que evidencia um padrão muito próximo daquele do gráfico 3.2 acima, no qual o Nordeste ganha e todo mundo perde. É, de fato, difícil, para dizer o mínimo, viabilizar uma transferência de renda desta dimensão (20% do FPE) para uma única região, e ainda com o problema que a apropriação estadual destes ganhos dentro da região é muito desigual (três estados ganham bem menos, e dois perdem recursos).

GRÁFICO 3.9 - COMPARAÇÃO DE EQUALIZAÇÃO PARA DIVERSOS VR'S

O gráfico 3.9 reúne as quatro alternativas para melhor visualização. Nota-se o contraste entre a opção de máxima, que concede aos quatro estados mais pobres receita final mais que três vezes superior à sua receita base, e a opção de mínima, que apenas dobra sua receita base. Já a equalização com dois VR's, ao distribuir recursos para estados desenvolvidos com grande população, força uma redução do "piso" de receita final disponível.

A tabela abaixo informa os valores exatos das receitas per capita utilizadas nos gráficos.

RESUMO GERAL - RESULTADO DAS SIMULA ˝ES DE EQUALIZA O - RECEITA PER CAPITA R$

	REC BASE	LC 62/89	VR MAX	VR INTERM. 1700	VR MIN 2200	DOIS VR s
MA	452,2	1.027,6	1.379,8	1.166,8	977,5	1.328,7
AL	547,7	1.274,1	1.379,8	1.207,6	1.044,3	1.328,7
PI	552,9	1.251,7	1.379,8	1.209,8	1.048,0	1.328,7
PA	610,7	1.065,7	1.379,8	1.234,5	1.088,4	1.328,7
PB	615,0	1.281,5	1.379,8	1.236,4	1.091,4	1.328,7
CE	628,5	1.051,1	1.379,8	1.242,1	1.100,8	1.328,7
AP	710,4	1.061,8	1.379,8	1.277,2	1.158,2	1.328,7
BA	747,2	1.158,4	1.379,8	1.292,9	1.183,9	1.328,7
PE	778,6	3.449,7	1.379,8	1.306,3	1.205,8	1.328,7
RN	851,3	1.542,6	1.379,8	1.337,4	1.256,7	1.328,7
TO	885,7	1.938,9	1.379,8	1.352,1	1.280,7	1.328,7
AC	930,7	2.575,0	1.379,8	1.371,3	1.312,2	1.328,7
RR	1.016,8	3.903,1	1.379,8	1.408,0	1.372,4	1.328,7
SE	1.033,9	3.478,3	1.379,8	1.415,4	1.384,4	1.328,7
PR	1.155,9	1.300,6	1.379,8	1.467,5	1.469,7	1.355,0
RO	1.204,8	1.453,0	1.379,8	1.488,4	1.503,9	1.377,5
GO	1.234,0	1.353,1	1.379,8	1.500,9	1.524,4	1.390,9
MG	1.256,1	2.200,6	1.379,8	1.510,3	1.539,8	1.401,1
AM	1.298,3	1.718,1	1.380,0	1.528,3	1.569,3	1.420,7
SC	1.358,1	1.465,5	1.399,2	1.553,9	1.611,2	1.470,1
MS	1.461,9	1.860,5	1.461,9	1.598,3	1.683,8	1.555,8
MT	1.475,8	1.591,2	1.475,8	1.604,2	1.693,5	1.567,2
RS	1.500,6	1.785,7	1.500,6	1.614,8	1.710,8	1.587,7
RJ	1.822,7	2.046,3	1.822,7	1.822,7	1.936,1	1.853,6
ES	1.859,5	1.909,6	1.859,5	1.859,5	1.961,8	1.884,0
SP	1.900,0	1.912,7	1.900,0	1.900,0	1.990,1	1.917,4
DF	3.401,5	3.542,2	3.401,5	3.401,5	3.401,5	3.401,5

3.2. As dificuldades envolvidas no uso deste modelo

A nosso ver, existem duas objeções básicas que podem ser levantadas contra a utilização de SER's. A primeira refere-se à impossibilidade, no momento atual, de obtenção de uma medida precisa da receita potencial dos estados, com o que, aparentemente, teríamos que utilizar a receita efetiva como referência do sistema, com as implicações já expostas. A segunda refere-se à sua capacidade para adaptar as dotações do FPE às necessidades fiscais dos estados, uma vez que sua lógica é de equalizar a capacidade de gasto, sem utilizar qualquer indicador de carências sociais. Vamos examinar estes dois problemas.

Cálculo da receita potencial

No Brasil, mais ainda que nas outras federações, o cálculo da receita potencial dos estados é uma tarefa complicada. Isto decorre da opção peculiar feita pela reforma tributária dos anos 60, de conceder aos estados a competência para controlar o principal IVA do país. Esta opção é uma autêntica "jabuticaba", só existe no Brasil. Em todas as demais federações do mundo, não existe um "IVA principal" (que, no nosso caso, é o maior imposto do país) entregue à gestão autônoma de governos intermediários[58].

Na origem – reforma tributária de 1965/7 –, o ICM era um imposto fortemente controlado pelo governo federal. A Constituição de 1988 eliminou estes controles, concedendo aos governos estaduais ampla liberdade para definir alíquotas. Posteriormente, como é amplamente sabido, os estados ignoraram as restrições existentes à concessão de incentivos e abatimentos tributários, passando a administrar localmente também a própria base tributária do imposto (guerra fiscal). A combinação de liberdade na definição de alíquotas com a liberdade, de fato, para conceder incentivos e subsídios resultou na sempre referida "existência de 27 legislações distintas para o imposto".

Com isto, é muito complicado estimar a receita potencial dos estados. O ICMS constitui 85% da arrecadação tributária desta receita (antes das transferências aos municípios e da retenção do Fundeb), e existem 27 legislações diferentes, com alíquotas diferenciadas e uma multiplicidade de incentivos, isenções e benefícios tributários.

---

[58] A única possível exceção é o Canadá, mas, mesmo assim, o que existe lá é um IVA "estadual" para Quebec, e outro IVA nacional controlado pelo governo federal. As demais províncias utilizam impostos sobre vendas ou utilizam o IVA federal para sua arrecadação própria, não tendo poder para alterar bases tributárias.

O uso da receita potencial visa evitar dois problemas que são simétricos. Por um lado, quando o estado em questão adota uma política fiscal frouxa, com má administração tributária e pouco esforço de fiscalização, ou então faz amplo uso de incentivos e benefícios, sua receita efetiva será menor do que poderia ser com uma política mais rigorosa, e o mecanismo da equalização vai ampliar a sua dotação no fundo, na medida em que sua receita própria cresça menos que a dos demais estados. Dessa forma o sistema premiaria um comportamento fiscal errado.

No outro extremo, um estado que adota uma estratégia de maior arrecadação tributária, aumentando alíquotas acima da média nacional, verá sua receita própria crescer mais do que esta média, e será penalizado pelo sistema de transferências com redução a de suas dotações. Mas, na medida em que seu sistema político, através de governos e assembleias legislativas democraticamente eleitos, opta por uma maior pressão fiscal sobre seus contribuintes (em relação à media nacional), não há porque reduzir as transferências, pois esta opção penaliza exclusivamente os cidadãos deste estado.

Infelizmente, no Brasil, ambos os casos são relevantes. Do primeiro ponto de vista (baixo desempenho da arrecadação), temos a guerra fiscal ampla e irrestrita, com governos estaduais concedendo incentivos ao arrepio até mesmo de decisões do Supremo Tribunal Federal. Temos também algumas administrações estaduais que, fortemente apoiadas em transferências do governo federal, não exercem com o devido rigor sua capacidade de arrecadação. Do segundo ponto de vista (diferentes políticas tributárias), temos a parcela do ICMS que é derivada das chamadas "blue chips", os setores nobres da receita: energia elétrica, serviços de comunicação e derivados de petróleo. Como há relevantes diferenças de alíquotas entre os estados, na tributação destes setores, resultam receitas efetivas muito diferenciadas.

Entendemos que o problema, no geral, pode ser reduzido a dois aspectos: alíquotas diferenciadas entre estados, para setores que respondem por parcela elevada da arrecadação ("blue chips"), e as isenções e benefícios fiscais do ICMS, decorrentes, na parte relevante para nosso problema, da guerra fiscal.

Quanto ao primeiro, nos parece que é perfeitamente possível uma solução técnica para o problema, e a COTEPE, braço técnico do CONFAZ, estaria perfeitamente apta a realizá-la. Deve ser possível identificar algo como uma

dezena de setores econômicos principais, caracterizados por uma identificação bastante clara da dimensão das bases tributárias, uma vez que a arrecadação é concentrada em poucos contribuintes com típica estrutura oligopólica. Os três setores que integram as "blue chips" respondem por 35,7% da arrecadação de ICMS em 2010. Se acrescentarmos outros setores ou produtos como veículos, bebidas, cigarros, cimento, perfumes e cosméticos, etc., supomos ser possível realizar um ajustamento da arrecadação de cada estado às diferenças de alíquotas praticadas, utilizando para este ajuste uma alíquota média nacional. Se este procedimento alcançar algo como 60-70% das receitas do ICMS, os impactos de políticas fiscais mais ou menos ativas serão fortemente atenuados.

Quanto ao segundo problema, não parece existir alternativa senão a identificação caso a caso dos programas de incentivos e benefícios fiscais, e uma estimativa da renúncia de receita envolvida. Diga-se de passagem, isto não seria nada mais do que atender ao que é exigido pela lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a explicitação dos gastos tributários e a identificação da fonte de financiamento para eles. Parece razoável supor que seja muito difícil mensurar, em sua totalidade, as dezenas de pequenos benefícios manipulados pelos governadores, mas, com certeza, os grandes programas, envolvendo investimentos de maior monta, são facilmente identificáveis. De qualquer forma, é inaceitável que a federação como um todo pague pelas decisões individuais dos que abrem mão de receita para geração de empregos.

Finalmente, supomos que a segunda principal fonte de receita própria estadual – o IPVA - é de fácil ajustamento, uma vez que estatísticas sobre a base tributária são derivadas dos sistemas de fiscalização e controle da propriedade automotiva.

Em suma, nossa hipótese, que deve ser submetida a exame detido dos especialistas em arrecadação estadual, é que uma parcela relevante da arrecadação estadual pode ser ajustada, por procedimentos que levem em conta as diferenças de alíquotas praticadas e os benefícios fiscais concedidos, para obter uma aproximação razoável à receita potencial destes governos. Se este processo de ajustamento for razoavelmente bem sucedido, a relação custo-benefício de abrir mão de receitas para ganhar transferências será claramente negativa, pois a parte dominante (talvez mais de 70%) estará corrigida no sentido de mostrar a receita potencial. Da mesma forma, uma consideração cuidadosa das alíquotas praticadas nos principais setores permitirá que os

estados dispostos a praticar uma pressão tributária maior não sejam penalizados com redução de dotações.

A rejeição ao uso da equalização de receitas · algumas conjecturas

Até o momento, os SER's foram discutidos exclusivamente na COTEPE, que, nos últimos anos, desenvolveu maior informação dos técnicos sobre os sistemas existentes no mundo[59]. Assim como todos os demais resultados obtidos, não há (até o momento, março 2012) divulgação sequer de versões parciais destes debates. Através do mesmo método informal a que somos submetidos, devido à falta de informações, vamos reunir aqui alguns pontos críticos que parecem ser levantados com mais frequência.

As críticas podem ser reunidas em dois grupos. Primeiro as que decorrem dos requisitos informacionais do método. Segundo, as que decorrem da lógica básica do critério de equidade utilizado.

As críticas quanto aos requisitos apontam para o problema do cálculo da receita potencial, que é, de fato, uma limitação, que já tratamos logo acima. Como lá argumentamos, o problema existe, mas pode ser contornado por algumas providências simples no curto prazo. A médio e longo prazo, (qualquer mudança nas regras terá que ser submetida a um período de transição) outras mudanças, como a transição para princípio do destino, restrição da guerra fiscal e aperfeiçoamento da nota fiscal eletrônica, devem permitir reduzir o problema a dimensões não prejudiciais.

Aparentemente, a parte relevante das críticas focaliza o critério de equidade. Elas podem ser resumidas em dois pontos:

- o sistema privilegia demasiadamente o fator População das jurisdições.
- o foco exclusivo na receita própria impede que sejam consideradas diferenças em necessidades fiscais.

De fato, o SER, assim como SP's tradicionais centrados em um só parâmetro, dá grande peso à população. No antigo CTN, a população entrava com peso 48,5%, enquanto o inverso da renda per capita entrava com outros 48,5%, restando 5% para a área. Num SER, estas relações seriam 50% para população e 50% para a receita própria, numa relação inversa.

---

[59] Esta situação começa a mudar com a auspiciosa chegada do referido trabalho de Ter-minassian, primeira proposta efetiva de uso de equalização de receitas para o Brasil.

A lógica básica destes procedimentos é que os governos subnacionais prestam serviços a uma dada população, e os gastos têm uma forte correlação com o tamanho das populações. No médio e longo prazo, eventuais movimentos demográficos trazem maior peso ou maior alívio para orçamentos de estados específicos. Se o sistema não "olha" a população, irão se acumular distorções que reduzem a equidade. Quanto menor o peso que se dê à população, maior o risco destes desvios.

Alguns argumentam que parte dos gastos estaduais não tem a ver com o número de habitantes, o caso típico sendo a infraestrutura econômica (e talvez único, pois seria temerário fazer este argumento para infraestrutura social). Isto seria motivo para a introdução de parâmetros setoriais específicos, como vimos nos projetos de SP's fatiados. Mesmo que deixemos de lado o polêmico ponto relativo a medir qual parcela dos gastos estaduais é independente da população, como já indicamos acima (págs. 55-58), fundos de equalização em geral, distribuem receita livre, portanto, qualquer que seja o critério utilizado na distribuição não vai se impor ao gasto, e os orçamentos estaduais têm rigidezes que impõe um tratamento residual do investimento.

Assim sendo, *faz mais sentido manter um elevado peso para a população nos critérios de distribuição, pois, em última instância*, o que está sendo distribuído é recurso livre que vai ser alocado no orçamento estadual. Como também indicamos naquelas páginas, os sistemas de equalização não podem resolver todos os problemas de financiamento subnacional, sob pena de sofrer distorções e anomalias. Financiamento de infraestrutura deve ser, na sua maior parte, objeto de programas nacionais integrados a um bom sistema de planejamento, que contemple externalidades e articulações supraestaduais, como ocorre frequentemente no sistema de transportes. Ainda mais enfaticamente, isto se aplica ao problema do desenvolvimento econômico, que as mesmas opiniões estaduais têm defendido que seja financiado por recursos livres distribuídos via FPE.

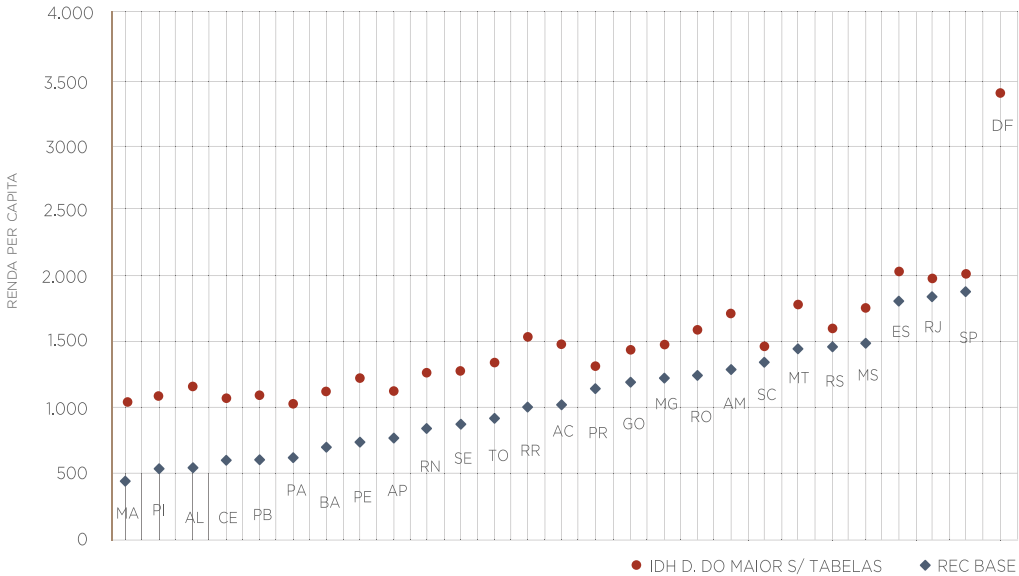
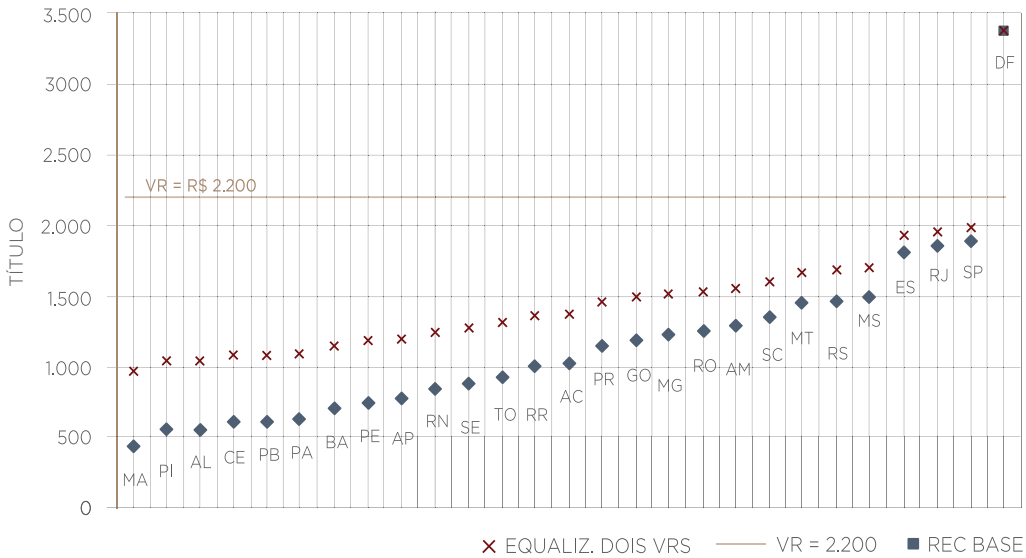
Resta-nos abordar aquela que é a principal crítica, e que já analisamos em profundidade neste trabalho: a suposta "cegueira" dos SER's para as diferenças em necessidades e custos. Para o que se segue, remetemos o leitor à discussão teórica realizada nas págs. 51-58.

Como ponto de partida, já reconhecemos, em vários pontos deste trabalho, e reafirmamos, que o SER não é uma solução definitiva, de longo prazo, adequada para um país como o Brasil. O nível de disparidades em necessidades e custos recomenda e mesmo exige, que a distribuição de recursos seja feita por alguma aproximação ao modelo australiano.

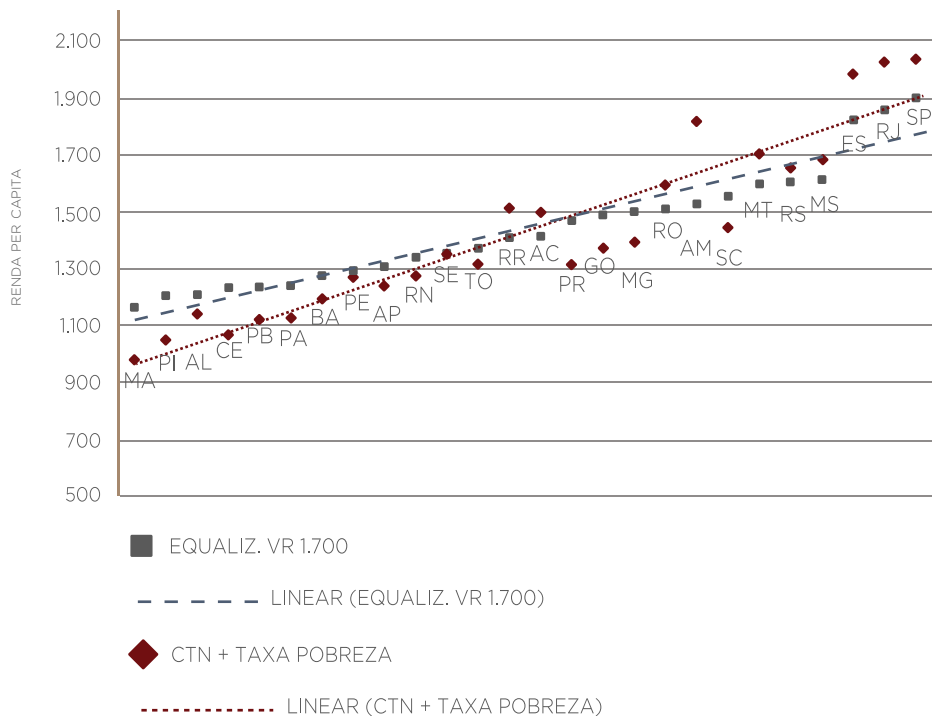
O ponto crucial, contudo, é que esta opção não está ao alcance no curto prazo. Dada a situação gerada pela sentença do STF, é imprescindível decompor a solução do problema em uma etapa imediata, que estabeleça rapidamente uma solução temporária, associada a um período de transição que permita desenvolver um sistema definitivo. As soluções que podem ser tomadas imediatamente são, necessariamente, os SP's e o SER's.

Como apontamos nas páginas suprarreferidas, é falacioso sustentar que os SER's não enxergam necessidades. Eles o fazem, na medida direta em que as receitas próprias reflitam, numa relação inversa, o nível de necessidades. Esta relação pode ser, evidentemente, imprecisa e pode até gerar anomalias (situações do tipo estado rico, receita alta e fortes necessidades sociais, será subfinanciado), mas elas não são, evidentemente, piores do que as anomalias que podem derivar de um SP, o qual reflete necessidades, mas é cego para receitas, de forma que o mesmo estado rico e necessitado será sobrefinanciado.

Podemos investigar este ponto comparando as simulações que fizemos anteriormente, utilizando o IDH como parâmetro distributivo (ver pág. 81), com uma das alternativas de uso da equalização de receitas, apresentada logo acima.

O gráfico 2.13 apresenta o resultado da equalização utilizando como parâmetro a distância do maior IDH, sem tabelas de população e sem reservas. O gráfico 3.5 apresenta a alternativa de equalização de receita realizada pelo VR de mínima (excluindo o DF), analisada na pág. 105. Nota-se que esta obtém um resultado semelhante àquela, as diferenças se limitando ao fato de que a equalização de receita gera, como seria de ser esperar, receitas finais per capita mais uniformes. Na realidade, o SER é mais redistributivo, no sentido de que, quanto mais pobre o estado, medido pela receita, mais recursos recebe. Em suma, equalizar as capacidades de gasto permite resultado semelhante ao de utilizar parâmetros de carências sociais, como o IDH.

Ficam claros, neste exemplo, alguns problemas que já apontamos. O uso da receita disponível depende integralmente da suposição de que estados mais carentes, com maiores necessidades, têm menor receita fiscal. Isto é, em geral, válido, porque, PIB baixo indica pior situação geral de renda e emprego,

portanto maiores problemas sociais, e também menor receita fiscal. Mas podem ocorrer situações em que a arrecadação fiscal é baixa, mas isto não coincide com maiores demandas sociais (se medidas pelo IDH), decorrendo de características da economia local. No Brasil, o caso paradigmático é Santa Catarina, com IDH muito elevado, PIB per capita também elevado e receita fiscal anormalmente baixa quando tomada em relação ao PIB estadual. Nesta situação, que se repete em grau um pouco menor com PR e AP, a dotação do FPE, orientada pela receita própria, iria transferir quantidade maior de recursos a estes estados, o que é consistente com a lógica básica deste sistema, de garantir que cada governo tenha capacidade semelhante de gasto per capita. Mas, não é consistente com a ótica das necessidades, pois estes estados têm IDH elevado (mesmo o AP tem IDH maior do que a maior parte dos estados do NO e NE), e receberiam dotação elevada. Isto fica evidente se comparamos o gráfico 2.13, no qual o parâmetro é o IDH e os estados do PR e SC recebem recursos relativamente menores do que no gráfico 2.14, em que a equalização de receitas concede recursos maiores para estes estados, exatamente porque sua receita base é relativamente baixa.

GRÁFICO 2.15 - COMPARAÇÃO DE CTN COM TAXA DE POBREZA X EQUALIZAÇÃO POR VR INTERMEDIÁRIO = R$ 1.700 (EXCLUÍDO DF)

Fazemos ainda uma última comparação, que pode eliminar de vez qualquer dúvida sobre esta falácia. Podemos adotar uma hipótese de distribuição ainda mais diretamente ligada às necessidades sociais. Vamos montar um exemplo em que utilizamos regras do CTN, sem tabela de população e sem reservas, com 5% para área, 48,5% para população e 48,5% distribuídos proporcionalmente à taxa de pobreza do estado. Vamos compará-lo com uma alternativa intermediária de equalização, aquela com VR = R$ 1.700, apresentada na pág. 103. No gráfico 2.15, plotamos as receitas finais resultantes. Nota-se que:

1. Os resultados, mais uam vez, são muito próximos. A equalização de receitas concede maior receita do que a distribuição por pobreza para 15 estados, sendo apenas três deles das regiões desenvolvidas.
2. Mais importante, as linhas de tendência mostram que, no conjunto, a equalização é mais redistributiva que um CTN com base na taxa de pobreza. Vale notar que estamos utilizando um VR intermediário, bem menos redistributivo que um VR de máxima.

É possível concluir, portanto, que, mesmo com imperfeições das quais os SP's não estão isentos, os SER's obtêm resultados que levam efetivamente em consideração as necessidades fiscais, com a vantagem de que garantem equilíbrio no resultado final do processo, que é a capacidade de gasto per capita de cada estado.

É curioso, contudo, que estes fatos sejam, com toda certeza, de pleno conhecimento dos técnicos da COTEPE, pois eles realizaram todas as simulações possíveis e imagináveis na busca de uma solução ideal. Isto sugere que talvez devamos buscar em outro lugar as razões para a forte e radical rejeição à equalização.

Isto nos leva ao último dos argumentos apresentados contra os SER's, de que eles resultam em elevadas perdas e ganhos perante o sistema atual. Isto é verdade, em particular quando confrontamos um SER com a esdrúxula situação atual, "congelada" pela LC 62/89. Como mostramos nas páginas 51-55, é impossível, no âmbito de um SER, obter resultados que alteram a hierarquia dos estados estabelecida com base na Receita Base. O sistema pode ser fortemente redistributivo, mas ele vai no, máximo, igualar a receita final disponível de um determinado conjunto de estados mais pobres. O que ele nunca vai fazer é conceder, a um estado, receita final que não seja proporcional à sua receita base, relativamente às demais jurisdições.

Em particular, os SER's nunca vão ser capazes de gerar um resultado tal como demonstrado no gráfico 2.2 pág. 72, que expõe a situação atual gerada pela LC 62. Este resultado, eventualmente, poderia ser gerado por um sistema australiano completo, que mensurasse todas as necessidades e custos, e resultasse em conceder receitas per capita muito elevadas para os estados da região Norte.

A nosso ver, foi esta "incapacidade" da equalização de receitas de se aproximar do status quo que gerou a rejeição tão radical ao sistema. A enorme resistência a aceitar mudanças muito fortes nos coeficientes levou os técnicos estaduais a se voltarem para os sistemas paramétricos, na esperança de que, suficientemente sofisticados, eles pudessem reproduzir o status quo, na lógica do "ninguém pode perder", e que, ao final, levou à esdrúxula situação do rabo abanando o cachorro.

Não há como afirmar que, se aplicássemos no Brasil o rigoroso sistema australiano, não chegaríamos a um resultado semelhante àquele dos coeficientes congelados da LC 62. Mas não há igualmente base para afirmar que ele seria alcançado. Nunca foi sequer ensaiada qualquer avaliação precisa de necessidades no país. Não podemos ignorar o fato de que os coeficientes "congelados" em 1989, afora alguns ajustes conjunturais realizados naquele momento, refletem basicamente a distribuição vigente em 1988, a qual, por sua vez, não decorre de qualquer avaliação de necessidades, mas apenas de uma escolha, de parâmetros, feita mais de três décadas atrás[60].

Ou seja, a distribuição atualmente vigente foi gerada pela aplicação de critérios arbitrários (tabelas de população, tabela de fatores para inverso da renda) a dados de demografia e renda de vinte anos atrás, e não por qualquer avaliação mais precisa de necessidades fiscais. Que nos conste não há, qualquer avaliação que permita estabelecer em que grau, por exemplo, as necessidades fiscais da região Norte são mais elevadas do que as da região Nordeste.

Não existindo base empírica para ancorar a medida das especificidades, a defesa dos coeficientes atualmente vigentes repousa exclusivamente no argumento, relevante e pertinente, relativo ao impacto orçamentário de mudanças abruptas na dotação de recursos de estados altamente dependentes do FPE. Voltamos a isto adiante, no último item deste trabalho.

[60] Não por acaso, o prof. Anwar Shah, autoridade em assuntos federativos, costuma designar o que aqui chamamos de sistemas paramétricos pela expressão "ad hoc determination of expenditure needs", para enfatizar seu caráter arbitrário. SHAH, A. (2007), pág. 24.

Os SER's apresentam algumas vantagens decisivas sobre os SP's. Não exigem negociações difíceis sobre coquetéis de parâmetros e respectivas percentagens. Ao se referenciar às receitas próprias, tornam-se altamente sensíveis às variações relativas de receita das jurisdições, compensando variações extraordinárias positivas ou negativas. Na medida em que exista correlação inversa entre receitas próprias e necessidades fiscais, o sistema reflete estas necessidades.

Sob a suposição razoável de que, num futuro não distante, será viável a estimativa da receita potencial, a grande e única restrição a estes sistemas decorre de seu conflito com o status quo: os SER's não têm como abrigar uma distribuição do tipo que existe hoje em função da LC 62.

Por este motivo, no atual contexto do debate brasileiro, é pouco provável que haja apoiadores ao uso de SER's entre técnicos estaduais. A razão é simples e óbvia. Basta um olhar sobre as tabelas, que resumem os impactos que os SER's podem trazer perante a situação atual.

ALTERNATIVAS DE EQUALIZAÇÃO DE RECEITAS - PERDAS E GANHOS EM COEFICIENTE PERANTE SITUAÇÃO ATUAL				
	VR max	VR 2200	VR 1700	DOIS VR's
CO	-5,2%	-1,5%	-2,6%	-4,2%
NO	-10,8%	-13,5%	-11,5%	-11,6%
NE	20,6%	-5,5%	8,%	15,4%
S	-1,6%	7,2%	4,6%	0,7%
SE	-3,0%	13,4%	1,5%	-0,3%
CO+NO+NE	4,6%	-20,5%	-6,1%	-0,4%

DESLOCAMENTO DE RECURSOS GERADO POR ALTERNATIVAS DE EQUALIZAÇÃO PERCENTAGEM DA DOTAÇÃO E R$ BILHÕES		
VR max	-31,13%	16.316,8
VR 2200	-25,96%	13.608,9
VR 1700	-25,82%	13.535,6
DOIS VR's	-26,09%	13.672,5

A opção de VR de máxima, aquela com o maior grau de redistributividade, seria com certeza a preferida do Nordeste, que ganharia 20,6% em coeficiente, recursos retirados de todas as outras regiões. Como a base neste critério é a receita per capita, a região obviamente leva vantagem. Esta opção, contudo, implica em deslocamento de recursos da astronômica ordem de 31% da dotação total do fundo, ou seja: diversos estados perderiam o equivalente a R$ 16 bilhões nos seus orçamentos. O ganho do Nordeste seria dividido em perdas maiores para NO e CO, mas também para as regiões desenvolvidas.

A opção menos redistributiva do VR R$ 1.700 já iria gerar três ganhadores: o Nordeste mais as regiões desenvolvidas. Esta opção geraria o menor deslocamento de recursos, mas ainda assim de dimensões consideráveis: R$ 13,5 bilhões. A opção menos redistributiva de todas as que utilizam um só VR, o VR de mínima (R$ 2.200), gera o mesmo deslocamento de recursos, mas inverte o jogo, passando o Nordeste a perder junto com CO e NO, ganhando apenas as regiões desenvolvidas.

Em princípio, o modelo Ter-Minassian com dois VR's, teria a lógica de conceder algum recurso a todos, sem precisar de reservas espúrias. No fim, ele se aproxima muito do VR de máxima, gerando a mesma situação desequilibrada perante a situação atual, em que o Nordeste leva todo o ganho e as demais regiões perdem.

Mais uma vez, fica claro por que os SER's foram rejeitados e se partiu tão energicamente na direção de possíveis SP's. Caso algum dos envolvidos tivesse obtido sucesso no desenho de um modelo minimamente consistente e razoável, que se aproximasse dos resultados da LC 62, provavelmente tal sistema arrebanharia apoio decisivo por parte dos estados, a julgar pela atitude tomada por eles até agora através do CONFAZ. Dado o aparente fracasso desta empreitada, e sendo, portanto, inevitável o impacto significativo de perdas e ganhos, nos parece melhor optar pela solução tecnicamente mais adequada e buscar uma forma de lidar com estes impactos através de uma metodologia de transição. Sendo assim nos voltamos, agora, para isto.

ITEM 4 • O PROBLEMA DA TRANSIÇÃO

Demonstramos em nossas simulações que qualquer que seja a opção adotada, necessariamente o abandono de uma tabela de coeficientes fixos e a redinamização do sistema deve gerar mudanças significativas nas dotações dos estados, pois se trata, em princípio, de um jogo de soma zero – a dotação de recursos é dada; se alguns ganham, outros perdem. Isto significa que uma aplicação abrupta das mudanças forçará uma redução não desprezível de recursos nos orçamentos de alguns estados. Qualquer proposta séria de reforma não pode ignorar o problema imposto pela "resistência dos perdedores" – é previsível que os estados que venham a perder com uma dada alternativa se oponham a ela, e com bons motivos. Mesmo que o sistema político consiga convergir e aprovar o sistema mais adequado para a federação brasileira – o que não é de forma alguma certo, como ficou demonstrado em 1989 –, restaria ainda a dificuldade da transição da situação atual para a situação desejada.

DESLOCAMENTO DE RECURSOS DE DIVERSAS ALTERNATIVAS - % FPE E R$ BILHÕES		
CTN 1989	-9,88%	5.179,3
IDH D. MAIOR	-11,71%	6.139,5
RPC MEDIA	-13,05%	6.841,5
CTN 1965	-14,56%	7.631,7
IDH D. MAIOR S/ TA B	-20,95%	10.982,8
RPC MEDIA S/ TAB	-22,27%	11.670,9
VR 1700	-25,82%	13.535,6
VR 2200	-25,96%	13.608,8
2 VR's	-26,09%	13.672,4
VR max	-31,13%	16.316,8

Uma boa medida da dimensão do problema é dada pelo volume de recursos que troca de mãos, neste jogo de soma zero. A tabela a cima apresenta, para cada uma das dez alternativas que simulamos neste trabalho, o montante de recursos retirado dos estados "perdedores" e entregues aos "ganhadores". Como seria previsível, a alternativa mais "barata" é o des-

congelamento do CTN com reservas 85-15, que provoca deslocamento de apenas 10% da dotação. Também previsível, a equalização de máxima redistributividade teria o maior impacto, mudando de mãos quase um terço da dotação do fundo. As opções que retiram a tabela de população fazem subir as trocas para a média de 20-22% dos recursos, não muito distante do impacto provocado por versões menos redistributivas de equalização de receitas, que ficam na faixa dos 27-30%. As demais alternativas de SER implicam em deslocamentos na faixa dos 25%.

Para que qualquer uma destas alternativas fosse imediatamente implementada sem impactos negativos, seria necessário que a dotação do FPE fosse aumentada na exata medida dos volumes de recursos indicados na tabela. Os recursos adicionais seriam integralmente destinados aos estados “ganhadores”, estabelecendo a nova distribuição de imediato. É evidente, contudo, que esta alternativa remete o problema para a questão do equilíbrio vertical (ver pág. 15), e envolveria uma renegociação do chamado “pacto federativo”, ou seja, da apropriação vertical de recursos por nível de governo. Nas condições atuais, não parece haver muita chance de que o governo federal amplie em no mínimo 10% a dotação do fundo de participação de estados, apenas para resolver um problema que surgiu, em princípio, pela interpelação de alguns estados ao STF. Pelo contrário, dado que os recursos do fundo não são uma percentagem da receita federal total, mas apenas de dois impostos, não há porque não continuar ocorrendo o que aconteceu nas duas últimas décadas: o esvaziamento do IPI (ou, o que dá no mesmo, sua recorrente utilização como instrumento de política fiscal expansionista, via reduções e benefícios), que cria uma tendência de que o FPE reduza sua participação tanto no PIB como na receita federal total.

Os governos estaduais gostam de fazer uma conta expondo as perdas do FPE nas últimas duas décadas. Este raciocínio é, contudo, estático e unilateral. A comparação pertinente é da evolução dos recursos com aquela dos encargos. No período, os municípios aumentaram sua participação na carga tributária, mas também ampliaram em muitos seus encargos. O FPM perdeu igualmente, mas as transferências condicionadas para saúde e educação mais que compensaram estas perdas.

Haveria uma segunda alternativa: o surgimento de “receitas excepcionais”, extraordinárias, decorrentes do crescimento excepcional de alguma base tributária. No mundo contemporâneo, isto acontece essencialmente em uma única situação: descoberta de riquezas minerais, e, no caso brasileiro, de reservas de petróleo não conhecidas uma década atrás. A ideia aqui é simples. Se a receita estadual cresce junto com o PIB, acompanhando o crescimento natural das bases tradicionais, é muito difícil alterar a distribuição de um fundo equalizador. Mas, se ocorrem receitas extraordinárias, e se elas não são apropriadas por uma ou poucas jurisdições, mas são apropriadas pelo fundo equalizador, é possível utilizar este “salto” nas receitas para operar a redistribuição dos recursos do fundo. Dependendo da dimensão dos recursos envolvidos, mesmo que não resolva plenamente o problema do ajustamento de dotações, é possível acelerar em muito o processo.

Em suma, temos que considerar, em princípio, três possibilidades básicas para a solução do problema. A pior situação é aquela em que a distribuição vertical não se altera, o GF não aporta recursos adicionais, e o ajustamento tem que ser realizado apenas com os recursos existentes. A segunda assume que a distribuição vertical pode ser revista, com o GF ampliando em alguma medida a dotação do fundo. A terceira alternativa supõe que surjam receitas extraordinárias para o financiamento do fundo, facilitando o ajustamento. É óbvio que as alternativas não são mutuamente excludente, podem ser combinadas.

A transição sem ampliação de recursos

Na primeira situação, com dotação fixa e sem benefícios da União, a dimensão do problema vai depender, primeiro, do grau de redistributividade implícito no novo modelo proposto. Quanto mais redistributivo, provavelmente mais irá se afastar da distribuição atualmente vigente (LC 62/89). Uma mudança muito radical levará a um elevado volume agregado de perdas e ganhos. Mudanças mais moderadas reduzirão este montante, que pode ser interpretado como uma transferência horizontal dos perdedores para os ganhadores. Nota-se que, conforme ficou claro acima, a dimensão das perdas e ganhos depende crucialmente de como o novo sistema vai lidar com o tratamento peculiar dado atualmente a

pequenos estados da região Norte, que provoca enormes disparidades na capacidade de gasto per capita. Se estas regalias forem eliminadas, perdas muito grandes terão que ser enfrentadas no ajustamento. Se esta situação fica como está, a necessidade de deslocamento de recursos é muito menor.

Sendo logicamente impossível garantir que ninguém perca, já que é dada a dotação, a única alternativa que parece viável para tornar aceitável a reforma é estabelecer um longo processo de transição, e fazer uso do crescimento real da receita, que deve ocorrer em decorrência do crescimento do PIB. Este mecanismo funcionaria da seguinte maneira[61]: criado o novo modelo, ele iria gerar uma nova distribuição, com perdedores e ganhadores. Esta distribuição permaneceria como meta a ser atingida após um longo processo de transição, durante o qual os estados "perdedores" receberiam apenas a atualização do valor real de suas dotações, e os recursos restantes seriam distribuídos proporcionalmente entre os estados "ganhadores" no novo modelo. Desta forma, garante-se aos "perdedores" uma transição suave, em que não haverá perda real de receita, apenas perda progressiva em relação ao PIB. Em outras palavras, o aumento real da dotação a cada ano seria utilizado para ampliar os recursos dos "ganhadores", até que fosse alcançada a distribuição correta no novo modelo.

Nesta alternativa, o período de transição será variável e dependente do ritmo de crescimento econômico e da dimensão das perdas/ganhos. Ele pode ser encurtado se for possível introduzir uma perda real parcial para os perdedores, por exemplo, aumentando anualmente sua dotação em 80% da inflação, ao invés da correção plena.

Esta proposição se apoia numa tese bem simples, e bastante consistente. Alterar distribuição de recursos em federações via processos democráticos se torna mais fácil quando se utiliza o crescimento da receita para alterar posições relativas, sem impor (ou minimizando) perdas reais aos governos. Se o PIB não cresce, o jogo de soma zero exigiria efetivamente redução da dotação de alguns estados, o que impõe complicações políticas difíceis de superar, antes de tudo porque em períodos recessivos a sensibilidade política a perdas adicionais de receitas (além daquelas já impostas pela recessão em si mesma) se torna muito elevada.

[61] A sugestão para esta solução foi apresentada pela primeira vez, até onde sabemos, sem maiores detalhamentos, pelo ex- secretário do M. Fazenda, Bernard Appy, em seminário realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDB, 15/09/2001. A metodologia desenvolvida neste trabalho é de responsabilidade do autor.

A grande dificuldade desta opção, contudo, é que, uma vez suposto que o valor real das dotações "perdedoras" terá que ser mantido, o ajustamento das dotações no tempo passará a depender do ritmo de crescimento real da economia. Se o crescimento fosse "chinês", resolveríamos o problema em quatro ou cinco anos. Nos padrões atuais, este ajustamento irá tomar provavelmente algo em torno 10 anos para as alternativas menos "custosas", estendendo-se além de 20 anos quando se eliminam as tabelas de população. Estes resultados foram obtidos em simulações preliminares que realizamos, supondo crescimento nominal do PIB de 5% e inflação anual de 5% regulares, e impondo uma glosa de 20% da taxa de inflação na correção monetária da dotação dos estados que perdem recursos (o Anexo 3 apresenta detalhes da metodologia adotada).

Incluímos a opção CTN 1989 apenas como referência, para mostrar que mesmo a mais conservadora das opções envolveria um longo ajustamento. Incluímos, também, a opção de reservas pela renda média (pág. 84), aquela que propiciaria o mais rápido ajuste. Finalmente, foi testada uma opção de SER, aquele com dois VR's proposto por Ter-Minassian. Foi utilizado um período de 20 anos.

A alternativa que propiciaria o ajuste mais rápido entre os três testados é o CTN com reserva pela renda média. Em uma década o ajuste estaria completa. Em forte contraste, para o SER com dois VR's, em duas décadas apenas aproximadamente 75% do ajustamento estaria realizado. O ajustamento total demandaria pouco menos de três décadas.

É importante registrar que a simulação feita é rústica e limitada. Supomos que inflação e produto crescem a taxas fixas e, principalmente, assumimos que os coeficientes de equalização do sistema novo ficam constantes. A rigor, tanto em sistemas paramétricos como, principalmente, em sistemas de equalização de receita, os coeficientes de equalização se alteram no tempo, com certeza mais frequentemente no caso da equalização. Entendemos que maior sofisticação não alteraria o ponto fundamental aqui feito, que se refere ao período exigido para o ajustamento.

Transição com ampliação de recursos

Caso a distribuição vertical possa ser incluída como variável, e exista a possibilidade de o governo federal ampliar a dotação do fundo, o processo de transição fica facilitado ou até totalmente resolvido.

Dependendo da diferença entre o sistema vigente e o sistema proposto, o montante agregado de perdas/ganhos (MPG) será maior ou menor. Idealmente, se o governo federal concordar em aumentar a dotação do fundo na dimensão exata deste montante, os perdedores não serão afetados, e os ganhadores serão agraciados com os recursos necessários para ajustar a distribuição aos novos parâmetros.

Corolários

- Quanto mais radical a mudança, no sentido de se distanciar do modelo vigente, maior seria o volume de recursos adicionais necessários.
- Mesmo um aporte parcial, que cubra apenas parte do MPG, contribuirá para reduzir a transição, que teria necessariamente que ser completada através do processo, anteriormente descrito, de utilização do crescimento.

Existe aí, portanto, um bem definido trade of: quanto mais ambicioso o novo modelo, no sentido de buscar maior redistributividade e se afastar da distribuição vigente, maior pode ser a dotação adicional necessária para viabilizar a reforma.

Receitas extraordinárias e ajustamento federativo

Uma vez consolidada por largo período uma dada distribuição de recursos, sua modificação visando alocação mais eficiente sempre esbarrará em obstáculos políticos relevantes. Não por acaso, modificações de grande monta nos sistemas tributários e de repartição sempre foram possíveis, no Brasil, apenas em momentos de inflexão política, coincidindo com entrada e saída de períodos autoritários (anos 30, 1946, 1964 e 1988).

A possibilidade de suavizar o processo de implantação destas reformas depende, essencialmente, da existência de dinâmicas expansivas das receitas, tais como as que ocorrem em períodos de forte crescimento econômico, ou, mais raramente, pelo surgimento de receitas extraordinárias de maior monta. Já discutimos acima as possibilidades abertas pela primeira alternativa. Já a segunda alternativa, na maioria dos casos, está associada à descoberta de recursos minerais antes não conhecidos, principalmente reservas de hidrocarbonetos. Este é exatamente o caso com a riqueza potencial contida no chamado "pré-sal" brasileiro.

De um ponto de vista fiscal, a ampliação das reservas brasileiras indica o surgimento, em prazo ainda mal definido, de receitas extraordinárias (também ainda mal definidas), sob forma de tributos ou similares, como os royalties. Em alguns países ricos e prudentes, estes *windfall gains* têm sido poupados através de fundos soberanos, permitindo que os benefícios sejam distribuídos uniformemente no tempo futuro, mesmo além do ponto em que esta riqueza seja esgotada (caso destacado da Noruega).

No outro extremo, em países com menor desenvolvimento e menor capacidade política, esta riqueza inesperada se torna objeto de intensas disputas políticas visando à apropriação imediata destes recursos e à ampliação da receita disponível dos governos. No caso brasileiro, está em curso um processo pelo qual a totalidade dos recursos, que ainda nem existem, já está sendo alocada de forma a ampliar a capacidade de gasto imediata dos diversos níveis de governo.

Neste contexto, nos parece relevante estender um pouco a discussão deste trabalho para considerar a posição do FPE em relação a estas receitas extraordinárias. A primeira conexão é evidente: tais receitas oferecem uma oportunidade provavelmente única para realizar um processo de ajustamento suave na transição do atual sistema para outro de melhor qualidade. É um suposto corrente que os governos estaduais irão se beneficiar destas receitas. No entanto, o acesso a elas tem sido colocado como um problema separado, que nada tem a ver com a reforma do próprio fundo. Paradoxalmente, há propostas para que os recursos adicionais sejam distribuídos segundo os critérios do fundo, como se estes fossem uma instituição sólida e inquestionável, (e, principalmente, adequada) mas até agora não ocorreu a ninguém que estes recursos poderiam, de fato, entrar como instrumento para a reforma do próprio fundo.

A proposta de distribuir recursos pelos critérios do FPE faz parte de um comportamento recorrente no setor público brasileiro. Sempre que se deve distribuir alguma dotação adicional de recursos, a única possibilidade que ocorre é utilizar os critérios dos fundos de participação, provavelmente porque são mais favoráveis para a maioria dos estados e municípios, em detrimento dos mais ricos. Mas, na medida em que, simultaneamente, está pendente a demanda do STF para a revisão/redinamização dos critérios, parece razoável e lógico que as duas questões sejam tratadas integradamente.

Desta perspectiva, o mais eficiente seria primeiro discutir a revisão dos critérios, definindo desta forma a "nova distribuição" a ser atingida. Isto feito, poderia ser planejado o processo de transição, no qual os recursos adicionais derivados do pré-sal entrassem para ampliar a dotação dos ganhadores, da mesma forma que foi proposto no item anterior.

É evidente que existe aí, provavelmente, um problema de tempestividade. Os recursos do pré-sal não necessariamente aportarão com a temporalidade adequada, caso se deseje que a transição seja realizada no período estabelecido. Mas isto pode ser contornado pela intervenção do Tesouro, adiantando os recursos e recuperando-os depois, pela vinculação dos recursos futuros do pré-sal. Infelizmente, a imprecisão quanto às estimativas para dimensão e temporalidade das receitas excepcionais derivadas do petróleo torna difícil qualquer simulação, e não avançamos neste aspecto.

ITEM 5 • CONCLUSÕES FINAIS

Para uma visão das conclusões parciais obtidas nos diversos itens, encaminhamos o leitor para às páginas finais dos diversos itens. Vamos complementar agora com algumas observações gerais.

Este trabalho apresentou ideias que podem ser divididas em dois grandes blocos. Primeiro, há algumas proposições que nos parecem pacíficas, não sendo objeto possível de maiores polêmicas.

- Qualquer reforma dos critérios do FPE que seja orientada por algum critério técnico minimamente consistente, vai gerar perdedores e ganhadores, perante a distribuição vigente atualmente.
- Se a dotação for fixa, o jogo é de soma zero, portanto, haverá perdedores absolutos na distribuição de recursos.
- O volume de "trocas horizontais" (perdas de alguns e ganhos de outros) vai depender do quanto a distribuição pretendida na reforma se afaste da distribuição atualmente vigente.
- A única forma de evitar a redução em termos reais da dotação dos estados perdedores é o aumento da dotação geral do fundo, a qual pode vir de três fontes:

  - Do crescimento real da receita, o que se dá apenas a longo prazo, em condições favoráveis.

  - De alterações na distribuição vertical de recursos, com a União aumentando a parcela de sua receita entregue para a Fundo.

  - Pelo aporte de receitas extraordinárias originadas do Pré-sal.

- Se não houver aumento da dotação, o processo de transição fica restrito ao aproveitamento do crescimento da receita que deriva do aumento do PIB, o que impõe um processo de transição prolongado.
- Na medida em que as opções indicadas aportem novos recursos, a transição pode ser abreviada pela entrega dos novos recursos aos estados "ganhadores" e pela manutenção da dotação dos estados perdedores em termos reais, corrigidas pelo deflator do PIB ou IPCA.

Outro conjunto seguramente mais importante de questões aqui apresentado envolve, claramente, um típico dilema e muita polêmica. Qual é o caminho a adotar numa reformulação tecnicamente bem orientada do sistema de equalização brasileiro? Mostramos que a escolha básica, no curto prazo, é entre sistemas paramétricos e sistemas de equalização de receita. Cada um deles apresenta problemas próprios.

A opção por sistemas paramétricos tem a vantagem de que a aplicação é imediata, não existe custo administrativo algum. Por outro lado, parece remota a possibilidade de que haja acordo sobre qual a estrutura de parâmetros, "fatias", reservas, etc, deve ser adotadas, o que aponta para um processo conflituoso sobre o qual paira o fantasma de 1989 e da LC 62. A tomar pelos projetos propostos atualmente no Congresso (maio 2012), estaria aberta a temporada de modelos paramétricos customizados, cada um que apresente o seu. Tememos que esta abordagem acabe levando a uma solução imediatista, que reflita interesses políticos momentâneos, gerando um padrão de distribuição por n sub-fundos que, no curto espaço de cinco anos, seguramente serão superados e inadequados.

Em segundo lugar, os sistemas paramétricos padecem de um defeito fundamental, que é a exata contraface da principal virtude dos sistemas de equalização de receitas: eles serão sempre mais um fundo¸ e ignoram totalmente a enorme diversidade em capacidade de arrecadação própria entre os estados, assim como as diferenças nas taxas de crescimento destas arrecadações. Qualquer que seja o parâmetro, o sistema vai entregar dotações para os estados, que resultarão em capacidades finais de gasto muito heterogêneas.

Finalmente, dada a virtual rigidez dos parâmetros no curto prazo, e o fato de que o sistema não "olha" as receitas próprias, sistemas paramétricos são absolutamente nulos na função de atuar como mecanismos compensatórios de diferenças temporárias na taxa de crescimento das receitas próprias dos estados. Estados que apresentem períodos de crescimento ou estagnação diferenciados em relação à média do país não serão compensados por variações simétricas na sua dotação.

Os sistemas de equalização de receitas têm características simétricas às apresentadas acima. Uma vez aceito que o foco é a equalização da capacidade de gasto, ficam afastados os conflitos relativos a "fatias" e

parâmetros alternativos. Mostramos acima que tal sistema não apresenta resultados diferentes de um sistema paramétrico centrado no IDH ou na taxa de pobreza. Em segundo lugar, pelo seu próprio fundamento conceitual, ele só olha as receitas próprias, visando equilibrar a capacidade final de gasto das jurisdições. Em terceiro lugar, dependendo de como sejam formatados, tais sistemas têm boa capacidade de atuar como mecanismo compensatório para oscilações temporárias diferenciadas na capacidade de financiamento das jurisdições.

Em suma, nossa opinião é que a adoção de um sistema de equalização de receitas, entendido como passo intermediário para futuro desenvolvimento de um sistema mais sofisticado que incorpore cálculo de necessidades fiscais, é a opção mais adequada para o Brasil no momento atual.

Qual deve ser o modelo a adotar?

Muitos esperariam que este trabalho terminasse apresentando uma proposta precisa e detalhada de reforma do FPE. Não vamos fazê-lo. Indicamos em todo o trabalho os motivos pelos quais entendemos que a solução para o problema brasileiro se constitui de dois passos. No curto prazo (entendido como um período aproximado de cinco a dez anos), adoção de sistemas de equalização de receitas. No longo prazo, aquele em que for viável desenvolver os sistemas necessários, evolução para um sistema próximo ao australiano, mais compatível com as desigualdades de custos e necessidades entre as regiões brasileiras.

Um maior detalhamento implicaria, essencialmente, em escolher uma determinada solução para a questão do grau de redistribuição do sistema e, por conseguinte, para a estrutura de perdas e danos imposta aos agentes. A nosso ver, não faz sentido avançar para este ponto, uma vez que não existe nenhuma vantagem intrínseca em um nível específico de redistributividade. Esta decisão é política em dois importantes sentidos. Primeiro, porque ela decorre do valor que a sociedade em geral atribui à igualdade. A comparação entre os sistemas alemão e canadense ilustra bem isto. Uma elevada prioridade à igualdade levaria provavelmente, à escolha de um VR de máxima, enquanto uma abordagem mais próxima do status quo indicaria maior desigualdade final e seria orientada para um VR de mínima. Posições intermediárias indicariam o uso de duplo VR, tal como em Ter-Minassian.

Em segundo lugar, a decisão é política porque não está sendo tomada no vazio, ex nihilo, mas num contexto bem definido de conflitos e mudanças no sistema federativo brasileiro. Por diversos motivos que não cabem aqui explorar, a federação brasileira parece estar num ponto de inflexão nas relações fiscal-financeiras. Pelo menos três problemas relevantes deverão trazer impactos significativos sobre a receita fiscal disponível dos estados: uma solução para a guerra fiscal, envolvendo o princípio do destino; a distribuição dos royalties do petróleo; e os critérios de distribuição do FPE. Agregue-se a isto, eventualmente, efeitos potenciais decorrentes de alguma medida no campo das políticas e desenvolvimento regional, associados ao primeiro problema. E tudo isto tendo como pano de fundo um questionamento recorrente, por parte dos estados, das normas que regulam a distribuição vertical de recursos, em particular a erosão da base fiscal do próprio FPE.

Não apenas é conveniente como, provavelmente, será inevitável que estes problemas sejam todos discutidos conjuntamente. Isto significa essencialmente transferir a discussão sobre perdas e danos para um nível mais amplo, se possível, integrando estimativas de todos estes movimentos e avaliando o impacto conjunto sobre cada região e estado.

É óbvio que tal processo demanda um grau elevado de cooperação e articulação política. A tradição brasileira recente se mantém presa à lógica das reformas parciais, isoladas e feitas passo a passo. Neste caso, contudo, este caminho é seguramente o do fracasso, pois os diversos problemas podem interagir de forma não antecipada e gerar efeitos cumulativos disruptivos. No que se refere ao nosso problema específico, entendemos que a escolha de um dado grau de redistributividade, o que "fecharia" o modelo, só pode ser feito após tomados em consideração todos estes efeitos.

Uma observação final, contudo, é pertinente sobre este ponto. Dado o teor da sentença do STF, é provavelmente cauteloso e sábio que sejam evitadas as alternativas de VR intermediário, porque elas estabelecem discriminação nominal e arbitrária de alguns estados. Seria provavelmente viável se o valor do VR fosse referido a um parâmetro dinâmico, como a renda média, tal como é feito no Canadá, mas a escolha pura e simples de um valor seria arbitrária. De forma geral, tudo indica que as opções seguramente válidas e constitucionais seriam o VR de máxima, o de mínima e a solução de dois VR's. Em todos estes casos não há discriminação individualizada de estados, todos são tratados igualmente.

ANEXOS

Anexo 1 • Metodologia e Apêndice Estatístico

O método de cálculo aqui utilizado, tanto para as simulações paramétricas como para a equalização, foi desenvolvido em trabalho realizado no Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, sob coordenação do autor, por técnicos da Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás (SILVA, A.L. et alii (2007)). Para as simulações aqui contidas, foram acrescentadas situações não previstas naquele trabalho.

Simulações de sistemas paramétricos

As tabelas A1 a A7 apresentam todas as informações relevantes sobre o cálculo das seis situações de sistemas paramétricos apresentadas no texto.

Tabela A1 – contém todos os dados primários utilizados no cálculo: população, extensão territorial, receita base, PIB per capita, IDH, etc. Contém também o cálculo dos fatores populacionais, territoriais e inverso do PIB per capita. Os cálculos das demais tabelas são todos referidos a estes dados básicos.

Tabelas A2 a A7 – apresentam os cálculos das simulações referentes às situações 1 a 6 propostas no texto.

TABELA A1 - DADOS ESTATÍSTICOS UTILIZADOS NAS SIMULAÇÕES

										CÁLCULO DO FATOR INVERSO DO PIB PER CAPITA - BRASIL E NORTE/NORDESTE									DADOS DO IDH- DIVERSOS MÉTODOS					FATORES LC 62/89	RECEITA PRÓPRIA LIQUIDA DISPONÍVEL (RECEITA BASE) R$ MI	
		POPULAÇÃO				TERRITÓRIO				PIB PER CAPITA BRASIL - MÉTODO CTN			PIB PC SIMPLES		PIB PER CAPITA NORTE/NORDESTE				IDH - CÁLCULO PELO MÉTODO CTN			IDH CALCULADO PELO MÉTODO DA DISTÂNCIA				
Reg.	UF	BRASIL 2010	% TOT	NO/NE 2010	% TOT	KM²	Fator Territorial	F.TERRIT. NO/NE km2	fator	2008	%	1 / %	1/PIB	%	2008	pond. Populaç	% da média	1 / %	IDH (2005)	% MÉDIA NACION.	1/COL.T	DIST. IDH	FATOR	LC 62/89		
CO	DF	2.570.160	1,35			5.822	0,07%			45.977,6	287,54%	0,0035	0,0000217497	0,8654					0,874	113,327	0,0088	0,0000	0	0,6902	8.742,3	DF
CO	GO	6.003.788	3,15			341.290	3,99%			12.878,5	80,54%	0,0124	0,0000776487	3,0895					0,8	103,731	0,0096	0,0740	2,67	2,8431	7.233,5	GO
CO	MT	3.035.122	1,59			906.807	10,61%			17.927,0	112,12%	0,0089	0,0000557818	2,2195					0,796	103,213	0,0097	0,0780	2,81	2,3079	4.437,1	MT
CO	MS	2.449.024	1,28			358.159	4,19%			14.188,4	88,73%	0,0113	0,0000704801	2,8043					0,802	103,991	0,0096	0,0720	2,59	1,3320	3.674,9	MS
N	AC	733.559	0,38	733.559	1,06%	153.150	1,79%	153.150	0,03	9.896,6	61,89%	0,0162	0,0001010448	4,0204	9896,6	7.259.739.999,40	122,03%	0,0082	0,751	97,378	0,0103	0,1230	4,43	3,4210	758,5	AC
N	AP	669.526	0,35	669.526	0,97%	143.454	1,68%	143.454	0,03	11.032,7	69,00%	0,0145	0,0000906399	3,6064	11032,7	7.386.659.414,42	136,04%	0,0074	0,78	101,138	0,0099	0,0940	3,39	3,4120	521,3	AP
N	AM	3.483.985	1,83	3.483.985	5,05%	1.577.820	18,47%	1.577.820	0,29	14.014,1	87,64%	0,0114	0,0000713566	2,8392	14014,1	48.825.018.708,05	172,81%	0,0058	0,78	101,138	0,0099	0,0940	3,39	2,7904	4.523,2	AM
N	PA	7.581.051	3,97	7.581.051	11,00%	1.253.165	14,67%	1.253.165	0,23	7.992,7	49,99%	0,0200	0,0001251140	4,9781	7992,7	60.593.142.138,21	98,56%	0,0101	0,755	97,897	0,0102	0,1190	4,29	6,1120	4.764,6	PA
N	RO	1.562.409	0,82	1.562.409	2,27%	238.513	2,79%	238.513	0,04	11.976,7	74,90%	0,0134	0,0000834954	3,3222	11976,7	18.712.519.494,39	147,68%	0,0068	0,776	100,620	0,0099	0,0980	3,53	2,8156	1.962,5	RO
N	RR	450.479	0,24	450.479	0,65%	225.116	2,63%	225.116	0,04	11.844,7	74,08%	0,0135	0,0000844257	3,3592	11845	5.335.802.125,67	146,06%	0,0068	0,75	97,248	0,0103	0,1240	4,47	2,4807	458,0	RR
N	TO	1.383.445	0,73	1.383.445	2,01%	278.421	3,26%	278.421	0,05	10.223,2	63,94%	0,0156	0,0000978172	3,8920	10223,2	14.143.165.751,75	126,06%	0,0079	0,756	98,026	0,0102	0,1180	4,25	4,3400	1.287,6	TO
NE	AL	3.120.494	1,64	3.120.494	4,53%	27.933	0,33%	27.933	0,01	6.227,5	38,95%	0,0257	0,0001605781	6,3892	6227,5	19.432.876.385,00	76,79%	0,0130	0,677	87,783	0,0114	0,1970	7,10	4,1601	1.725,3	AL
NE	BA	14.016.906	7,35	14.016.906	20,33%	567.295	6,64%	567.295	0,10	8.378,4	52,40%	0,0191	0,0001193544	4,7489	8378,4	117.439.385.399,46	103,31%	0,0097	0,742	96,211	0,0104	0,1320	4,76	9,3962	9.958,2	BA
NE	CE	8.452.381	4,43	8.452.381	12,26%	146.348	1,71%	146.348	0,03	7.111,9	44,48%	0,0225	0,0001406104	5,5947	7111,9	60.112.065.814,85	87,70%	0,0114	0,723	93,747	0,0107	0,1510	5,44	7,3369	5.161,7	CE
NE	MA	6.574.789	3,45	6.574.789	9,54%	333.366	3,90%	333.366	0,06	6.103,7	38,17%	0,0262	0,0001638361	6,5188	6103,7	40.130.276.627,74	75,26%	0,0133	0,683	88,561	0,0113	0,1910	6,88	7,2182	2.972,8	MA
NE	PB	3.766.528	1,97	3.766.528	5,46%	56.585	0,66%	56.585	0,01	6.866,0	42,94%	0,0233	0,0001456456	5,7950	6866,0	25.860.905.917,44	84,66%	0,0118	0,718	93,099	0,0107	0,1560	5,62	4,7889	2.316,5	PB
NE	PE	8.796.448	4,61	8.796.448	12,76%	98.938	1,16%	98.938	0,02	8.065,0	50,44%	0,0198	0,0001239933	4,9335	8065,0	70.942.913.297,60	99,45%	0,0101	0,718	93,099	0,0107	0,1560	5,62	6,9002	6.572,9	PE
NE	PI	3.118.360	1,63	3.118.360	4,52%	252.379	2,95%	252.379	0,05	5.372,6	33,60%	0,0298	0,0001861310	7,4059	5372,6	16.753.576.201,60	66,25%	0,0151	0,703	91,154	0,0110	0,1710	6,16	4,3214	1.707,9	PI
NE	RN	3.168.027	1,66	3.168.027	4,59%	53.307	0,62%	53.307	0,01	8.202,8	51,30%	0,0195	0,0001219094	4,8506	8202,8	25.986.723.555,87	101,15%	0,0099	0,738	95,692	0,0105	0,1360	4,90	4,1779	2.697,0	RN
NE	SE	2.068.017	1,08	2.068.017	3,00%	22.050	0,26%	22.050	0,00	9.779,0	61,16%	0,0164	0,0001022604	4,0688	9779,0	20.223.055.522,32	120,58%	0,0083	0,742	96,211	0,0104	0,1320	4,76	4,1553	1.831,7	SE
S	PR	10.444.526	5,48			199.709	2,34%			16.928,0	105,87%	0,0094	0,0000590738	2,3505					0,82	106,325	0,0094	0,0540	1,95	2,8832	12.072,4	PR
S	RS	10.693.929	5,61			282.062	3,30%			18.378,2	114,94%	0,0087	0,0000544124	2,1650					0,832	107,881	0,0093	0,0420	1,51	2,3548	15.782,1	RS
S	SC	6.248.436	3,28			95.443	1,12%			20.368,6	127,39%	0,0079	0,0000490951	1,9534					0,84	108,918	0,0092	0,0340	1,23	1,2798	8.486,0	SC
SE	ES	3.514.952	1,84			46.184	0,54%			20.230,9	126,52%	0,0079	0,0000494295	1,9667					0,802	103,991	0,0096	0,0720	2,59	1,5000	6.406,6	ES
SE	MG	19.597.330	10,27			588.384	6,89%			14.232,8	89,01%	0,0112	0,0000702602	2,7956					0,8	103,731	0,0096	0,0740	2,67	4,4545	24.183,3	MG
SE	RJ	15.989.929	8,38			43.910	0,51%			21.621,4	135,22%	0,0074	0,0000462506	1,8402					0,832	107,881	0,0093	0,0420	1,51	1,5277	29.732,9	RJ
SE	SP	41.262.199	21,63			248.809	2,91%			24.456,9	152,95%	0,0065	0,0000408883	1,6269					0,833	108,010	0,0093	0,0410	1,48	1,0000	78.396,8	SP
		190.755.799	100	68.946.404	1,0	8.544.416	1	5.427.838	1,0			0,4019	0,0025132824	100					0,771		0,2711	2,7750	100	100		
4	CO	14.058.094	7,37%			1.612.077	18,87%			20.372	127,41%	0,0078												7,1732	24.087,8	CO
7	N	15.864.454	8,32%			3.869.638	45,29%	3.869.638		10.216	63,89%	0,0157												25,3717	14.275,7	N
9	NE	53.081.950	27,83%			1.558.200	18,24%	1.558.200		7.488	46,83%	0,0214												52,4551	34.944,1	NE
3	S	27.386.891	14,36%			577.214	6,76%			18.258	114,18%	0,0088												6,5178	36.340,5	S
4	SE	80.364.410	42,13%			927.286	10,85%			21.183	132,48%	0,0075												8,4822	138.719,5	SE
27	BR	190.755.799	100%	68.946.404		8.544.416	100,00%	5.427.838		15.990	100,00%	0,0100												100	248.367,8	BR
											pond. Total NO-NE					559.137.826.353,8										
											per capita medio NO-NE					8.110										

TABELA A2 - SIMULAÇÃO DE CRITÉRIOS CORRESPONDENTES AO CTN ORIGINAL 1965, COM TABELAS MAS SEM RESERVAS

		Território do Estado / Território do Brasil	Pop.(2010) do Estado / Pop. Brasil, Tabela do FRP	1 / (PIB(2008) per Capita do Estado / Média PIB per Capita do Brasil),Tabela do FRR	FRP * FRR	CIP do Estado / Somatório dos CIPs, sujeito à reserva 85-15	(FT * 0,05) + (CIP * 0,95)	% do FPE * Montante a ser distribuído (r$)
UF	REGIÃO	FT	FRP	FRR	CIP	% CIP	% do FPE	FPE CTN 1989
DF	CO	0,07%	2,0	0,40	0,80	0,58%	0,55%	289.321.043
GO	CO	3,99%	3,2	1,20	3,84	2,77%	2,83%	1.484.849.324
MT	CO	10,61%	2,0	0,90	1,80	1,30%	1,76%	925.089.135
MS	CO	4,19%	2,0	1,20	2,40	1,73%	1,86%	972.459.892
AC	N	1,79%	2,0	1,60	3,20	2,31%	2,28%	1.197.115.136
AP	N	1,68%	2,0	1,40	2,80	2,02%	2,00%	1.050.373.481
AM	N	18,47%	2,0	1,20	2,40	1,73%	2,57%	1.346.552.998
PA	N	14,67%	4,1	2,00	8,20	5,92%	6,36%	3.331.605.887
RO	N	2,79%	2,0	1,40	2,80	2,02%	2,06%	1.079.529.894
RR	N	2,63%	2,0	1,40	2,80	2,02%	2,05%	1.075.420.874
TO	N	3,26%	2,0	1,60	3,20	2,31%	2,36%	1.235.538.045
AL	NE	0,33%	2,0	2,50	5,00	3,61%	3,44%	1.805.663.205
BA	NE	6,64%	7,5	1,80	13,50	9,74%	9,59%	5.026.158.247
CE	NE	1,71%	4,7	2,50	11,75	8,48%	8,14%	4.268.062.431
MA	NE	3,90%	3,5	2,50	8,75	6,32%	6,20%	3.247.166.793
PB	NE	0,66%	2,0	2,50	5,00	3,61%	3,46%	1.814.451.159
PE	NE	1,16%	4,7	2,00	9,40	6,79%	6,50%	3.408.885.808
PI	NE	2,95%	2,0	2,50	5,00	3,61%	3,58%	1.874.504.828
RN	NE	0,62%	2,0	2,00	4,00	2,89%	2,77%	1.454.026.676
SE	NE	0,26%	2,0	1,60	3,20	2,31%	2,21%	1.156.904.455
PR	S	2,34%	5,5	0,90	4,95	3,57%	3,51%	1.840.379.177
RS	S	3,30%	6,0	0,90	5,40	3,90%	3,87%	2.027.376.963
SC	S	1,12%	3,5	0,80	2,80	2,02%	1,98%	1.035.647.667
ES	SE	0,54%	2,0	0,80	1,60	1,15%	1,12%	589.236.123
MG	SE	6,89%	10,0	1,20	12,00	8,66%	8,57%	4.493.497.746
RJ	SE	0,51%	8,5	0,70	5,95	4,29%	4,11%	2.152.011.693
SP	SE	2,91%	10,0	0,60	6,00	4,33%	4,26%	2.232.829.054
		1,00	101,20	40,10	138,54	1,00	1,00	52.414.657.736
						NO=NE+ CO	72,58%	

OS DADOS PARA EXTENSÃO TERRITORIAL, POPULAÇÃO, INVERSO DA RENDA PER CAPITA ESTÃO APRESENTADOS NA TABELA A1 - DADOS BÁSICOS.

TABELAS DE FATORES PARA POPULAÇÃO E INVERSO DA RENDA PER CAPITA

FRP - Perc. da População do País	Fator
I - Até 2%	2,0
II - Acima de 2% até 5%	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
III - acima de 5% até 10%	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
IV - Acima de 10%	10,0

FRR - Inverso do Índice Relativo à Renda per Capita	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

FT	FATOR TERRITORIAL - % QUE A ÁREA DO ESTADO CONSTITUI DA ÁREA TOTAL DO PAÍS
FRP	FATOR REPRESENTATIVO DA POPULAÇÃO
	coeficiente que mede a percentagem da população do Estado em relação à população total, aplicando-se a tabela de coeficientes prevista no CTN.
FRR	FATOR INVERSO DA RENDA PER CAPITA
	Inverso do fator representativo da % que a RPC do estado constitui da RPC média do país, aplicando-se a tabela de coeficientes prevista no CTN.
CIP	COEFICIENTE INDIVIDUAL DE PARTICIPAÇÃO = FRR*FRP
%CIP	PERCENTAGEM QUE O CIP DE CADA ESTADO CONSTITUI DA SOMATÓRIA DO CIP DE TODOS OS ESTADOS
% FPE	COEFICIENTE FINAL DE DISTRIBUIÇÃO

TABELA A3 - SIMULAÇÃO DE CRITÉRIOS CORRESPONDENTES AO CTN , SITUAÇÃO DE 1989, COM RESERVAS 85-15 PARA NO-NE-CO.

		Território do Estado / Território do Brasil	Pop.(2010) do Estado / Pop. Brasil, Tabela do FRP	1 / (PIB(2008) per Capita do Estado / Média PIB per Capita do Brasil), Tabela do FRR	FRP * FRR	CIP do Estado / Somatório dos CIPs, sujeito à reserva 85-15	(FT * 0,05) + (CIP * 0,95)	% do FPE * Montante a ser distribuído (r$)
UF	REGIÃO	FT	FRP	FRR	CIP	% CIP	% do FPE	FPE CTN 1989
DF	CO	0,07%	2,0	0,40	0,80	0,68%	0,65%	340.927.063
GO	CO	3,99%	3,2	1,20	3,84	3,27%	3,31%	1.732.558.217
MT	CO	10,61%	2,0	0,90	1,80	1,53%	1,99%	1.041.202.679
MS	CO	4,19%	2,0	1,20	2,40	2,04%	2,15%	1.127.277.950
AC	N	1,79%	2,0	1,60	3,20	2,72%	2,68%	1.403.539.213
AP	N	1,68%	2,0	1,40	2,80	2,38%	2,35%	1.230.994.549
AM	N	18,47%	2,0	1,20	2,40	2,04%	2,86%	1.501.371.056
PA	N	14,67%	4,1	2,00	8,20	6,98%	7,37%	3.860.567.585
RO	N	2,79%	2,0	1,40	2,80	2,38%	2,40%	1.260.150.961
RR	N	2,63%	2,0	1,40	2,80	2,38%	2,40%	1.256.041.942
TO	N	3,26%	2,0	1,60	3,20	2,72%	2,75%	1.441.962.122
AL	NE	0,33%	2,0	2,50	5,00	4,26%	4,06%	2.128.200.826
BA	NE	6,64%	7,5	1,80	13,50	11,49%	11,25%	5.897.009.823
CE	NE	1,71%	4,7	2,50	11,75	10,00%	9,59%	5.026.025.839
MA	NE	3,90%	3,5	2,50	8,75	7,45%	7,27%	3.811.607.629
PB	NE	0,66%	2,0	2,50	5,00	4,26%	4,08%	2.136.988.780
PE	NE	1,16%	4,7	2,00	9,40	8,00%	7,66%	4.015.256.535
PI	NE	2,95%	2,0	2,50	5,00	4,26%	4,19%	2.197.042.449
RN	NE	0,62%	2,0	2,00	4,00	3,41%	3,27%	1.712.056.773
SE	NE	0,26%	2,0	1,60	3,20	2,72%	2,60%	1.363.328.532
PR	S	2,34%	5,5	0,90	4,95	1,92%	1,94%	1.016.603.093
RS	S	3,30%	6,0	0,90	5,40	2,09%	2,15%	1.128.712.144
SC	S	1,12%	3,5	0,80	2,80	1,09%	1,09%	569.673.316
ES	SE	0,54%	2,0	0,80	1,60	0,62%	0,62%	322.965.065
MG	SE	6,89%	10,0	1,20	12,00	4,65%	4,76%	2.496.464.813
RJ	SE	0,51%	8,5	0,70	5,95	2,31%	2,22%	1.161.816.197
SP	SE	2,91%	10,0	0,60	6,00	2,33%	2,35%	1.234.312.588
		1,00	101,20	40,10	138,54	1,00	1,00	52.414.657.736

OS DADOS PARA EXTENSÃO TERRITORIAL, POPULAÇÃO, INVERSO DA RENDA PER CAPITA ESTÃO APRESENTADOS NA TABELA 1 - DADOS BÁSICOS.

	CIP	
CO	8,84	99,84
N	25,40	
NE	65,60	
S	13,15	38,70
SE	25,55	
BR	138,54	

esta tabela faz a somatoria do fator da col.CIP por regiões, para obter a soma de NO NE e CO e de SUL SE, para aplicar os 85%-15%.

FT	FATOR TERRITORIAL - % QUE A ÁREA DO ESTADO CONSTITUI DA ÁREA TOTAL DO PAÍS
FRP	FATOR REPRESENTATIVO DA POPULAÇÃO
	coeficiente que mede a percentagem da população do Estado em relação à população total, aplicando-se a tabela de coeficientes prevista no CTN.
FRR	FATOR INVERSO DA RENDA PER CAPITA
	Inverso do fator representativo da % que a RPC do estado constitui da RPC média do país, aplicando-se a tabela de coeficientes prevista no CTN.
CIP	COEFICIENTE INDIVIDUAL DE PARTICIPAÇÃO = FRR*FRP
%CIP	PERCENTAGEM QUE O CIP DE CADA ESTADO CONSTITUI DA SOMATÓRIA DO CIP DE TODOS OS ESTADOS
% FPE	COEFICIENTE FINAL DE DISTRIBUIÇÃO

TABELAS DE FATORES PARA POPULAÇÃO E INVERSO DA RENDA PER CAPITA

FRP - Perc. da População do País	Fator
I - Até 2%	2,0
II - Acima de 2% até 5%	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
III - acima de 5% até 10%	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
IV - Acima de 10%	10,0

FRR - Inverso do Índice Relativo à Renda per Capita	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

TABELA A4 - SIMULAÇÃO DE CRITÉRIOS BASE CTN APLICANDO RESERVA 85%-15%, COM TABELAS E COM BASE NA MÉDIA DA RENDA PER CAPITA = R$ 1293,00

DESCONGELAMENTO - CTN 1) 5% Fator Territorial e 95% CIP com tabelas CTN 2) Reserva 85%-15% referida RPC media			Território do Estado / Território do Brasil	Pop.(2005) do Estado / Pop. Brasil, Tabela do FRP	1 / (PIB(2008) per Capita do Estado / Média PIB per Capita do Brasil), Tabela do FRR	FRP * FRR	CIP do Estado / Somatório dos CIPs	(Fator Territorial * 0,05) + (CIP * 0,95)	% do FPE * Montante a ser distribuído
ESTADOS	UF	REGIÃO	FT	FRP	FRR	CIP	% CIP	% do FPE	FPE descongelado
Distrito Federal	DF	CO	0,07%	2,0	0,4	0,80	0,41%	0,39%	206.769.314,63
Goiás	GO	CO	3,99%	3,2	1,2	3,84	2,98%	3,03%	1.590.440.674,87
Mato Grosso	MT	CO	10,61%	2,0	0,9	1,80	0,93%	1,41%	739.347.745,64
M.G. do Sul	MS	CO	4,19%	2,0	1,2	2,40	1,23%	1,38%	724.804.706,25
Acre	AC	N	1,79%	2,0	1,6	3,20	2,49%	2,45%	1.285.107.928,36
Amapá	AP	N	1,68%	2,0	1,4	2,80	2,18%	2,15%	1.127.367.174,63
Amazonas	AM	N	18,47%	2,0	1,2	2,40	1,23%	2,10%	1.098.897.811,74
Pará	PA	N	14,67%	4,1	2,0	8,20	6,37%	6,79%	3.557.087.417,73
Rondônia	RO	N	2,79%	2,0	1,4	2,80	2,18%	2,21%	1.156.523.587,23
Roraima	RR	N	2,63%	2,0	1,4	2,80	2,18%	2,20%	1.152.414.567,55
Tocantins	TO	N	3,26%	2,0	1,6	3,20	2,49%	2,53%	1.323.530.837,17
Alagoas	AL	NE	0,33%	2,0	2,5	5,00	3,89%	3,71%	1.943.151.943,63
Bahia	BA	NE	6,64%	7,5	1,8	13,50	10,49%	10,30%	5.397.377.840,30
Ceará	CE	NE	1,71%	4,7	2,5	11,75	9,13%	8,76%	4.591.160.965,83
Maranhão	MA	NE	3,90%	3,5	2,5	8,75	6,80%	6,65%	3.487.772.084,60
Paraíba	PB	NE	0,66%	2,0	2,5	5,00	3,89%	3,72%	1.951.939.897,18
Pernambuco	PE	NE	1,16%	4,7	2,0	9,40	7,30%	7,00%	3.667.364.636,08
Piauí	PI	NE	2,95%	2,0	2,5	5,00	3,89%	3,84%	2.011.993.566,24
RG do Norte	RN	NE	0,62%	2,0	2,0	4,00	3,11%	2,98%	1.564.017.666,94
Sergipe	SE	NE	0,26%	2,0	1,6	3,20	2,49%	2,38%	1.244.897.247,71
Paraná	PR	S	2,34%	5,5	0,9	4,95	3,85%	3,77%	1.976.493.027,98
RG do Sul	RS	S	3,30%	6,0	0,9	5,40	2,78%	2,80%	1.470.152.794,87
Santa Catarina	SC	S	1,12%	3,5	0,8	2,80	1,44%	1,42%	746.716.616,23
Espírito Santo	ES	SE	0,54%	2,0	0,8	1,60	0,82%	0,81%	424.132.665,76
Minas Gerais	MG	SE	6,89%	10,0	1,2	12,00	9,32%	9,20%	4.823.470.717,20
Rio de Janeiro	RJ	SE	0,51%	8,5	0,7	5,95	3,06%	2,93%	1.538.033.210,81
São Paulo	SP	SE	2,91%	10,0	0,6	6,00	3,09%	3,08%	1.613.691.088,79
			1,00	101,20	40,10	138,54	100,00%	100,00%	52.414.657.735,98

PARA O CALCULO DE "%CIP", É FEITA SOMA DA COL. CIP PARA ESTADOS COM RENDA PC ABAIXO E ACIMA DA MÉDIA NACIONAL. NA COL. % CIP. ESTES TOTAIS SÃO DIVIDIDOS 15% PARA ESTADOS ACIMA RENDA MÉDIA E 85% PARA ESTADOS ABAIXO DA RENDA MÉDIA.

Estados com RPC acima da média:		
MT,MS, AM, RS, ES, SC, RJ, SP, DF.		29,15
DEMAIS ABAIXO DA RPC MEDIA		109,39
	BR	138,54
RECEITA BASE MÉDIA		1.293,91

TABELA A5- SIMULAÇÃO DE CRITÉRIOS BASE CTN APLICANDO RESERVA 85%-15% COM BASE NA MÉDIA DA RENDA PER CAPITA SEM TABELA DE FATOR POPULACIONAL

DESCONGELAMENTO - CTN 1) 5% Fator Territorial e 95% CIP com tabelas CTN sómente para inverso da renda 2) Reserva 85%-15% referida RPC media			Território do Estado / Território do Brasil	Pop.(2005) do Estado / Pop. Brasil, SEM TABELAS FRP	1 / (PIB(2008) per Capita do Estado / Média PIB per Capita do Brasil), Tabela do FRR	FRP * FRR	CIP do Estado / Somatório dos CIPs	(Fator Territorial * 0,05) + (CIP * 0,95)	% do FPE * Montante a ser distribuído
ESTADOS	UF	REGIÃO	FT	FRP	FRR	CIP	% CIP	% do FPE	FPE descongelado
Distrito Federal	DF	CO	0,07%	1,3	0,4	0,54	0,24%	0,23%	121.271.082,20
Goiás	GO	CO	3,99%	3,1	1,2	3,78	3,45%	3,48%	1.822.837.529,77
Mato Grosso	MT	CO	10,61%	1,6	0,9	1,43	0,64%	1,14%	595.612.338,92
M.G. do Sul	MS	CO	4,19%	1,3	1,2	1,54	0,69%	0,86%	451.415.369,53
Acre	AC	N	1,79%	0,4	1,6	0,62	0,56%	0,62%	326.879.459,02
Amapá	AP	N	1,68%	0,4	1,4	0,49	0,45%	0,51%	267.538.219,30
Amazonas	AM	N	18,47%	1,8	1,2	2,19	0,98%	1,85%	969.852.789,96
Pará	PA	N	14,67%	4,0	2,0	7,95	7,26%	7,63%	4.000.264.210,66
Rondônia	RO	N	2,79%	0,8	1,4	1,15	1,05%	1,13%	594.806.317,02
Roraima	RR	N	2,63%	0,2	1,4	0,33	0,30%	0,42%	219.451.203,47
Tocantins	TO	N	3,26%	0,7	1,6	1,16	1,06%	1,17%	613.280.607,95
Alagoas	AL	NE	0,33%	1,6	2,5	4,09	3,74%	3,57%	1.869.025.177,39
Bahia	BA	NE	6,64%	7,3	1,8	13,23	12,08%	11,81%	6.191.014.871,65
Ceará	CE	NE	1,71%	4,4	2,5	11,08	10,12%	9,70%	5.084.248.920,64
Maranhão	MA	NE	3,90%	3,4	2,5	8,62	7,87%	7,67%	4.022.178.830,10
Paraíba	PB	NE	0,66%	2,0	2,5	4,94	4,51%	4,32%	2.262.982.545,21
Pernambuco	PE	NE	1,16%	4,6	2,0	9,22	8,43%	8,06%	4.225.942.876,42
Piauí	PI	NE	2,95%	1,6	2,5	4,09	3,73%	3,69%	1.936.594.496,18
RG do Norte	RN	NE	0,62%	1,7	2,0	3,32	3,03%	2,91%	1.527.387.825,75
Sergipe	SE	NE	0,26%	1,1	1,6	1,73	1,58%	1,52%	795.860.461,74
Paraná	PR	S	2,34%	5,5	0,9	4,93	4,50%	4,39%	2.303.006.990,53
RG do Sul	RS	S	3,30%	5,6	0,9	5,05	2,25%	2,30%	1.205.112.283,85
Santa Catarina	SC	S	1,12%	3,3	0,8	2,62	1,17%	1,16%	610.246.885,38
Espírito Santo	ES	SE	0,54%	1,8	0,8	1,47	0,66%	0,65%	340.981.929,07
Minas Gerais	MG	SE	6,89%	10,3	1,2	12,33	11,26%	11,04%	5.788.811.238,42
Rio de Janeiro	RJ	SE	0,51%	8,4	0,7	5,87	2,61%	2,51%	1.314.353.296,30
São Paulo	SP	SE	2,91%	21,6	0,6	12,98	5,78%	5,64%	2.953.699.979,52
			1,00	100,00	40,10	126,73	100,00%	100,00%	52.414.657.735,98

PARA O CALCULO DE "%CIP", É FEITA SOMA DA COL. CIP PARA ESTADOS COM RENDA PEC ABAIXO E ACIMA DA MÉDIA NACIONAL. NA COL. % CIP. ESTES TOTAIS SÃO DIVIDIDOS 15% PARA ESTADOS ACIMA RENDA MÉDIA E 85% PARA ESTADOS ABAIXO DA RENDA MÉDIA.	Estados com RPC acima da média: MT,MS, AM, RS, ES, SC, RJ, SP, DF.		33,69
	DEMAIS ABAIXO DA RPC MEDIA		93,04
		BR	126,73
	RECEITA BASE MÉDIA		1.293,91

TABELA A6 - SIMULAÇÃO DE CRITÉRIOS COM BASE CTN COM TABELA P/ POPULAÇÃO E DISTÂNCIA DO MAIOR IDH

DESCONGELAMENTO - CTN 5% SUPERFICIE 95% POPULAÇÃO COM TABELA PONDERADA PELO INVERSO DA DISTÂNCIA DO MAIOR IDH SEM RESERVAS			Território do Estado / Território do Brasil	Pop.(2008) do Estado / Pop. Brasil,com Tabela do FRP	Fator inverso da distância para o IDH maior	FRP * Fidh	CIP do Estado / Somatório dos CIPs	COEFICIENTE = (Fator Territorial * 0,05) + (CIP * 0,95)	% do FPE * Montante a ser distribuído
ESTADOS	UF	REGIÃO	FT	FRP	Fidh	CIP	% CIP	% do FPE	FPE descongelado
Distrito Federal	DF	CO	0,07%	2,0	0,00	0,000	0,000	0,003%	1.785.747,50
Goiás	GO	CO	3,99%	3,2	2,67	8,533	0,025	2,61%	1.368.325.284,05
Mato Grosso	MT	CO	10,61%	2,0	2,81	5,622	0,017	2,12%	1.110.603.804,32
M.G. do Sul	MS	CO	4,19%	2,0	2,59	5,189	0,015	1,68%	878.287.006,14
Acre	AC	N	1,79%	2,0	4,43	8,865	0,026	2,59%	1.359.713.663,30
Amapá	AP	N	1,68%	2,0	3,39	6,775	0,020	2,00%	1.047.231.919,89
Amazonas	AM	N	18,47%	2,0	3,39	6,775	0,020	2,84%	1.487.179.084,24
Pará	PA	N	14,67%	4,1	4,29	17,582	0,052	5,70%	2.987.969.531,16
Rondônia	RO	N	2,79%	2,0	3,53	7,063	0,021	2,14%	1.119.079.054,78
Roraima	RR	N	2,63%	2,0	4,47	8,937	0,027	2,66%	1.392.459.730,01
Tocantins	TO	N	3,26%	2,0	4,25	8,505	0,025	2,57%	1.344.773.169,24
Alagoas	AL	NE	0,33%	2,0	7,10	14,198	0,042	4,03%	2.111.085.679,73
Bahia	BA	NE	6,64%	7,5	4,76	35,676	0,106	10,41%	5.456.977.014,61
Ceará	CE	NE	1,71%	4,7	5,44	25,575	0,076	7,31%	3.832.088.475,68
Maranhão	MA	NE	3,90%	3,5	6,88	24,090	0,072	7,00%	3.669.592.976,76
Paraíba	PB	NE	0,66%	2,0	5,62	11,243	0,033	3,21%	1.682.293.729,77
Pernambuco	PE	NE	1,16%	4,7	5,62	26,422	0,079	7,52%	3.942.950.780,99
Piauí	PI	NE	2,95%	2,0	6,16	12,324	0,037	3,63%	1.902.437.607,43
RG do Norte	RN	NE	0,62%	2,0	4,90	9,802	0,029	2,80%	1.467.834.755,44
Sergipe	SE	NE	0,26%	2,0	4,76	9,514	0,028	2,70%	1.415.557.107,80
Paraná	PR	S	2,34%	5,5	1,95	10,703	0,032	3,14%	1.646.147.599,64
RG do Sul	RS	S	3,30%	6,0	1,51	9,081	0,027	2,73%	1.431.271.468,98
Santa Catarina	SC	S	1,12%	3,5	1,23	4,288	0,013	1,27%	664.298.625,39
Espírito Santo	ES	SE	0,54%	2,0	2,59	5,189	0,015	1,49%	782.598.532,78
Minas Gerais	MG	SE	6,89%	10,0	2,67	26,667	0,079	7,88%	4.129.360.120,90
Rio de Janeiro	RJ	SE	0,51%	8,5	1,51	12,865	0,038	3,66%	1.918.541.412,62
São Paulo	SP	SE	2,91%	10,0	1,48	14,775	0,044	4,32%	2.264.213.852,85
			100,00%	101,20	100,00	336,256	1,000	100,00%	52.414.657.735,98

TABELA A7 - SIMULAÇÃO DE CRITÉRIOS COM BASE CTN SEM TABELA PARA POPULAÇÃO E DISTÂNCIA DO MAIOR IDH

DESCONGELAMENTO - CTN 5% SUPERFICIE 95% POPULAÇÃO COM PONDERADA PELO INVERSO DA DISTÂNCIA DO MAIOR IDH SEM RESERVAS			Território do Estado / Território do Brasil	Pop.(2008) do Estado / Pop. Brasil,com Tabela do	Fator inverso da distância para o IDH maior	FRP * Fidh	CIP do Estado / Somatório dos CIPs	COEFICIENTE = (Fator Territorial * 0,05) + (CIP * 0,95)	% do FPE * Montante a ser distribuído
ESTADOS	UF	REGIÃO	FT	FRP	Fidh	CIP	% CIP	% do FPE	FPE descongelado
Distrito Federal	DF	CO	0,07%	1,3	0,000	0,000	0,000	0,003%	1.785.747,50
Goiás	GO	CO	3,99%	3,1	8,393	0,028	0,028	2,82%	1.478.870.928,68
Mato Grosso	MT	CO	10,61%	1,6	4,472	0,015	0,015	1,93%	1.010.387.104,52
M.G. do Sul	MS	CO	4,19%	1,3	3,331	0,011	0,011	1,25%	655.254.561,73
Acre	AC	N	1,79%	0,4	1,705	0,006	0,006	0,62%	326.054.907,93
Amapá	AP	N	1,68%	0,4	1,189	0,004	0,004	0,46%	238.663.810,07
Amazonas	AM	N	18,47%	1,8	6,187	0,020	0,020	2,86%	1.496.911.479,92
Pará	PA	N	14,67%	4,0	17,043	0,056	0,056	6,06%	3.174.768.821,75
Rondônia	RO	N	2,79%	0,8	2,893	0,010	0,010	1,04%	546.755.435,37
Roraima	RR	N	2,63%	0,2	1,055	0,003	0,003	0,46%	241.824.476,55
Tocantins	TO	N	3,26%	0,7	3,084	0,010	0,010	1,13%	590.330.082,27
Alagoas	AL	NE	0,33%	1,6	11,613	0,038	0,038	3,64%	1.909.994.435,78
Bahia	BA	NE	6,64%	7,3	34,953	0,115	0,115	11,25%	5.896.899.791,97
Ceará	CE	NE	1,71%	4,4	24,111	0,079	0,079	7,62%	3.992.605.137,88
Maranhão	MA	NE	3,90%	3,4	23,723	0,078	0,078	7,61%	3.986.482.074,15
Paraíba	PB	NE	0,66%	2,0	11,100	0,036	0,036	3,50%	1.834.777.799,62
Pernambuco	PE	NE	1,16%	4,6	25,923	0,085	0,085	8,16%	4.274.801.512,83
Piauí	PI	NE	2,95%	1,6	10,074	0,033	0,033	3,29%	1.726.757.619,31
RG do Norte	RN	NE	0,62%	1,7	8,139	0,027	0,027	2,57%	1.349.005.470,65
Sergipe	SE	NE	0,26%	1,1	5,157	0,017	0,017	1,62%	851.104.654,49
Paraná	PR	S	2,34%	5,5	10,655	0,035	0,035	3,45%	1.805.760.804,14
RG do Sul	RS	S	3,30%	5,6	8,485	0,028	0,028	2,82%	1.475.751.627,52
Santa Catarina	SC	S	1,12%	3,3	4,013	0,013	0,013	1,31%	686.387.469,05
Espírito Santo	ES	SE	0,54%	1,8	4,781	0,016	0,016	1,52%	796.949.521,44
Minas Gerais	MG	SE	6,89%	10,3	27,396	0,090	0,090	8,90%	4.666.048.910,63
Rio de Janeiro	RJ	SE	0,51%	8,4	12,687	0,042	0,042	3,99%	2.090.704.047,84
São Paulo	SP	SE	2,91%	21,6	31,959	0,105	0,105	10,13%	5.309.019.502,38
			100,00%	100,00	304,120	1,000	1,000	100,00%	52.414.657.735,98
								33,4	

OS DADOS PARA EXTENSÃO TERRITORIAL, POPULAÇÃO, INVERSO DA RENDA PER CAPITA ESTÃO APRESENTADOS NA TABELA 1 - DADOS BÁSICOS.	Fidh	Calcula-se a diferença entre o IDH do estado e o maior IDH (Distrito Federal), este número é invertido, são somados estes valores invertidos para todos
	% CIP	os estados e calcula-se a participação percentual de cada um deles neste total Mesmo procedimento com os valores CIP: calcula-se a participação do valor de cada estado na somatória total dos valores.

Cálculo da equalização de receitas

O cálculo da equalização de receitas envolve duas metodologias:

1. Cálculo com redistributividade máxima, quando os recursos disponíveis devem ser esgotados de forma a elevar o maior número possível, dentre os estados com menor receita base, para um dado valor, que se torna o “piso” de capacidade de gasto na federação. Este valor depende de dois fatores: o grau de disparidades existentes e o montante total a ser distribuído. Quanto maiores forem as disparidades e quanto menor for a dotação do fundo, menor será o “piso” estabelecido.

Dada a complexidade e o tamanho das tabelas envolvidas, não vamos apresentar aqui os detalhes dos cálculos. Limitar-nos-emos a uma descrição sumária dos passos utilizados para estabelecer a distribuição.

1. Tomam-se as Receitas Base per capita para cada estado RBx e a média nacional da Receita Base, RBmed, em termos per capita.

2. Calcula-se o desvio padrão das RBx.

3. Compara-se, para cada estado, RBx com (RBmed + desvio padrão). Se RBx > RBmed + DP, o estado não recebe nada. Se RBx < RBmed + DP, apropria-se ao estado valor igual à diferença entre RBx e RBmed.

4. Totalizam-se as apropriações realizadas no item 3. Se o total igualar a dotação disponível do FPE, o processo esta terminado. Se for inferior, acumula-se para cada estado a RB inicial mais a dotação de FPE gerada no passo 3 e reinicia-se o processo pelo passo 1.

O processo deve ser repetido até que os recursos sejam esgotados. Neste processo, o Valor de Referência final (VR) é endogenamente determinado. A tabela A8 resume as etapas deste processo. Em três rodadas sucessivas, os recursos totais do FPE são esgotados, atingindo o nivelamento das receitas per capita no VR de máxima.

2. Cálculo com redistributividade abaixo da máxima, quando se determina algum valor de referência acima daquele de máxima redistributividade, de forma a incluir na distribuição dos recursos maior quantidade de estados. O procedimento neste caso é:

1. Calcula-se a Receita Base média per capita de cada jurisdição (RBx).

2. Define-se um valor de referência (VR) superior ao VR de máxima.

3. Calcula-se para cada jurisdição DIFx = VR – RBx.

4. Se DIFx > 0 , calcula-se o montante necessário de recursos para que a jurisdição atinja o VR. A sua soma será necessariamente maior do que a dotação total do fundo, porque foi escolhido um VR superior ao VR de máxima.

5. Calcula-se a composição percentual dos valores obtidos no passo 4, que fornece os coeficientes de distribuição do FPE.

Este procedimento é utilizado para todos os casos em que o VR é superior ao de máxima, ou seja, tanto o VR intermediário como o VR de mínima.

3. Cálculo com dois VR's, quando se aplica a metodologia de VR de máxima para a primeira subdotação (no caso, 66,6%). Isto gera uma determinada distribuição de receita, que é a RB mais os recursos aportados nesta fase.

A Receita Disponível gerada na etapa anterior é utilizada como base para a segunda etapa, distribuição de 33,4% dos recursos por VR de mínima. Foi utilizado um VR = R$ 2.200,00, que exclui o DF.

TABELA A8- EQUALIZAÇÃO COM VR DE MÍNIMA, COM EXCLUSÃO DO DF   VR= R$ 2200,00

UF	REG.	Estimativa Populacional (2010)	Receita base 2010	Receita Base Per Capita (sem FPE)	Média Aritimética da RB	Linha de Equalização (LEq)	Diferença entre a Linha de Equalização e a RDPC sem FPF	Necessidade de recursos para atingir a Linha de Equalização	Demanda / Somatório das Demandas	Parcela do FPE à receber	Resultados obtidos		
											COEF.	RECEITA FINAL COM FPE	Rec. Final PC
DF	CO	2.570.160	8.742.291.484,1	3.401	1.159	2.200	-1.201	0	0,00%	-	-	8.742.291.484	3401
GO	CO	6.003.788	7.233.468.070,1	1.205	1.159	2.200	995	5.974.865.530	3,43%	1.795.878.227	3,43	9.029.346.297	1504
MT	CO	3.035.122	4.437.119.327,9	1.462	1.159	2.200	738	2.240.149.072	1,28%	673.326.441	1,28	5.110.445.769	1684
MS	CO	2.449.024	3.674.949.333,9	1.501	1.159	2.200	699	1.712.903.466	0,98%	514.851.091	0,98	4.189.800.425	1711
AC	N	733.559	758.458.653,6	1.034	1.159	2.200	1.166	855.371,146	0,49%	257.100,751	0,49	1.015.559.405	1384
AP	N	669.526	521.304.123,2	779	1.159	2.200	1.421	951.653.077	0,55%	286.040.419	0,55	807.344.542	1206
AM	N	3.483.985	4.523.216.023,6	1.298	1.159	2.200	902	3.141.550.976	1,80%	944.262.757	1,80	5.467.478.780	1569
PA	N	7.581.051	4.764.563.420,2	628	1.159	2.200	1.572	11.913.748.780	6,83%	3.580.941.182	6,83	8.345.504.602	1101
RO	N	1.562.409	1.962.500.398,4	1.256	1.159	2.200	944	1.474.799.402	0,85%	443.283.639	0,85	2.405.784.037	1540
RR	N	450.479	458.027.635,3	1.017	1.159	2.200	1.183	533.026.165	0,31%	160.212.825	0,31	618.240.460	1372
TO	N	1.383.445	1.287.634.857,7	931	1.159	2.200	1.269	1.755.944.142	1,01%	527.787.920	1,01	1.815.422.778	1312
AL	NE	3.120.494	1.725.311.615,2	553	1.159	2.200	1.647	5.139.775.185	2,95%	1.544.873.320	2,95	3.270.184.935	1048
BA	NE	14.016.906	9.958.242.163,6	710	1.159	2.200	1.490	20.878.951.036	11,97%	6.275.631.372	11,97	16.233.873.536	1158
CE	NE	8.452.381	5.161.723.352,0	611	1.159	2.200	1.589	13.433.514.848	7,70%	4.037.740.549	7,70	9.199.463.901	1088
MA	NE	6.574.789	2.972.797.959,0	452	1.159	2.200	1.748	11.491.737.841	6,59%	3.454.096.443	6,59	6.426.894.403	978
PB	NE	3.766.528	2.316.548.454,6	615	1.159	2.200	1.585	5.969.813.145	3,42%	1.794.359.621	3,42	4.110.908.075	1091
PE	NE	8.796.448	6.572.889.381,5	747	1.159	2.200	1.453	12.779.296.218	7,33%	3.841.100.644	7,33	10.413.990.025	1184
PI	NE	3.118.360	1.707.943.725,8	548	1.159	2.200	1.652	5.152.448.274	2,95%	1.548.682.497	2,95	3.256.626.223	1044
RN	NE	3.168.027	2.697.020.968,3	851	1.159	2.200	1.349	4.272.638.432	2,45%	1.284.236.154	2,45	3.981.257.123	1257
SE	NE	2.068.017	1.831.661.174,5	886	1.159	2.200	1.314	2.717.976.225	1,56%	816.947.980	1,56	2.648.609.154	1281
PR	S	10.444.526	12.072.429.696,0	1.156	1.159	2.200	1.044	10.905.527.504	6,25%	3.277.897.937	6,25	15.350.327.633	1470
RS	S	10.693.929	15.782.075.606,2	1.476	1.159	2.200	724	7.744.568.194	4,44%	2.327.801.576	4,44	18.109.877.182	1693
SC	S	6.248.436	8.486.038.605,3	1.358	1.159	2.200	842	5.260.520.595	3,02%	1.581.166.028	3,02	10.067.204.633	1611
ES	SE	3.514.952	6.406.559.207,0	1.823	1.159	2.200	377	1.326.335.193	0,76%	398.659.431	0,76	6.805.218.638	1936
MG	SE	19.597.330	24.183.282.799,3	1.234	1.159	2.200	966	18.930.843.201	10,86%	5.690.084.396	10,86	29.873.367.195	1524
RJ	SE	15.989.929	29.732.892.251,7	1.859	1.159	2.200	341	5.444.951.548	3,12%	1.636.600.838	3,12	31.369.493.089	1962
SP	SE	41.262.199	78.396.803.271,4	1.900	1.159	2.200	300	12.380.034.529	7,10%	3.721.093.696	7,10	82.117.896.967	1990
		190.755.799	248.367.753.559,4	1.302				174.382.943.725	100%	52.414.657.736	100	300.782.411.295	

TABELA A9- EQUALIZAÇÃO COM VR INTERMEDIÁRIO = R$ 1700,00

UF	REG.	Estimativa Populacional (2010)	Receita base 2010	Receita Base Per Capita (sem FPE)	Média Aritimética da RB	Linha de Equalização (LEq)	Diferença entre a Linha de Equalização e a RDPC sem FPF	Necessidade de recursos para atingir a Linha de Equalização	Demanda / Somatório das Demandas	Parcela do FPE à receber	Resultados obtidos		
											COEF.	RECEITA FINAL COM FPE	Rec. Final PC
DF	CO	2.570.160	8.742.291.484,1	8.742.291.484,1	3.401	1.159	1.700	-1.701	0	0,00%	-	-	3401
GO	CO	6.003.788	7.233.468.070,1	7.233.468.070,1	1.205	1.159	1.700	495	2.972.971.530	3,25%	1.702.614.686	3,25	1488
MT	CO	3.035.122	4.437.119.327,9	4.437.119.327,9	1.462	1.159	1.700	238	722.588.072	0,79%	413.824.704	0,79	1598
MS	CO	2.449.024	3.674.949.333,9	3.674.949.333,9	1.501	1.159	1.700	199	488.391.466	0,53%	279.700.789	0,53	1615
AC	N	733.559	758.458.653,6	758.458.653,6	1.034	1.159	1.700	666	488.591.646	0,53%	279.815.432	0,53	1415
AP	N	669.526	521.304.123,2	521.304.123,2	779	1.159	1.700	921	616.890.077	0,67%	353.291.679	0,67	1306
AM	N	3.483.985	4.523.216.023,6	4.523.216.023,6	1.298	1.159	1.700	402	1.399.558.476	1,53%	801.524.263	1,53	1528
PA	N	7.581.051	4.764.563.420,2	4.764.563.420,2	628	1.159	1.700	1.072	8.123.223.280	8,88%	4.652.153.280	8,88	1242
RO	N	1.562.409	1.962.500.398,4	1.962.500.398,4	1.256	1.159	1.700	444	693.594.902	0,76%	397.220.375	0,76	1510
RR	N	450.479	458.027.635,3	458.027.635,3	1.017	1.159	1.700	683	307.786.665	0,34%	176.268.790	0,34	1408
TO	N	1.383.445	1.287.634.857,7	1.287.634.857,7	931	1.159	1.700	769	1.064.221.642	1,16%	609.477.548	1,16	1371
AL	NE	3.120.494	1.725.311.615,2	1.725.311.615,2	553	1.159	1.700	1.147	3.579.528.185	3,91%	2.049.988.436	3,91	1210
BA	NE	14.016.906	9.958.242.163,6	9.958.242.163,6	710	1.159	1.700	990	13.870.498.036	15,16%	7.943.605.722	15,16	1277
CE	NE	8.452.381	5.161.723.352,0	5.161.723.352,0	611	1.159	1.700	1.089	9.207.324.348	10,06%	5.273.015.733	10,06	1235
MA	NE	6.574.789	2.972.797.959,0	2.972.797.959,0	452	1.159	1.700	1.248	8.204.343.341	8,96%	4.698.610.572	8,96	1167
PB	NE	3.766.528	2.316.548.454,6	2.316.548.454,6	615	1.159	1.700	1.085	4.086.549.145	4,47%	2.340.358.298	4,47	1236
PE	NE	8.796.448	6.572.889.381,5	6.572.889.381,5	747	1.159	1.700	953	8.381.072.218	9,16%	4.799.822.837	9,16	1293
PI	NE	3.118.360	1.707.943.725,8	1.707.943.725,8	548	1.159	1.700	1.152	3.593.268.274	3,93%	2.057.857.357	3,93	1208
RN	NE	3.168.027	2.697.020.968,3	2.697.020.968,3	851	1.159	1.700	849	2.688.624.932	2,94%	1.539.769.973	2,94	1337
SE	NE	2.068.017	1.831.661.174,5	1.831.661.174,5	886	1.159	1.700	814	1.683.967.725	1,84%	964.404.856	1,84	1352
PR	S	10.444.526	12.072.429.696,0	12.072.429.696,0	1.156	1.159	1.700	544	5.683.264.504	6,21%	3.254.793.903	6,21	1604
RS	S	10.693.929	15.782.075.606,2	15.782.075.606,2	1.476	1.159	1.700	224	2.397.603.694	2,62%	1.373.102.708	2,62	
SC	S	6.248.436	8.486.038.605,3	8.486.038.605,3	1.358	1.159	1.700	342	2.136.302.595	2,33%	1.223.456.106	2,33	1554
ES	SE	3.514.952	6.406.559.207,0	6.406.559.207,0	1.823	1.159	1.700	-123	0	0,00%	-	-	1823
MG	SE	19.597.330	24.183.282.799,3	24.183.282.799,3	1.234	1.159	1.700	466	9.132.178.201	9,98%	5.229.979.689	9,98	1501
RJ	SE	15.989.929	29.732.892.251,7	29.732.892.251,7	1.859	1.159	1.700	-159	0	0,00%	-	-	1859
SP	SE	41.262.199	78.396.803.271,4	78.396.803.271,4	1.900	1.159	1.700	-200	0	0,00%	-	-	1900
		190.755.799	248.367.753.559,4	248.367.753.559,4	1.302				91.522.342.955	100%	52.414.657.736	100	

TABELA A10 - EQUALIZAÇÃO COM DOIS VR's: 66,6% COM VR DE MÁXIMA, 33,4% COM VR DE MÍNIMA EXCLUINDO O DF

UF	REG.	Estimativa Populacional (2010)	Receita base inicial	Receita após Distribuição de 66% dos recursos com VR de máxima	Receita Após Distr. Per capita	Média Aritimética da Rec Após dist.	Linha de Equalização (LEq)	Diferença entre a Linha de Equalização e a RDPC sem FPE	Necessidade de recursos para atingir a Linha de Equalização	Demanda / Somatório das Demandas	Parcela do FPE a receber	Resultados obtidos			Consolidação			
												COEF.	Receita final com FPE	Rec. Final PC	Resultados para VR max 66%	Destinação final da dotação do FPE	COEF.	
DF	CO	2.570.160	8.742.291.484	8.742.291.484,1	3.401	1.396	2.000	-1.401	0	0,00%	-	-	8.742.291.484	3401	-	-	0,0	DF
GO	CO	6.003.788	7.233.468.070	7.480.537.969,7	1.246	1.396	2.000	754	4.527.038.030	4,43%	789.765.826	4,43	8.270.303.795	1378	247.069.899,6	1.036.835.725	2,0	GO
MT	CO	3.035.122	4.437.119.328	4.437.119.327,9	1.462	1.396	2.000	538	1.633.124.672	1,60%	284.907.272	1,60	4.722.026.600	1556	-	284.907.272	0,5	MT
MS	CO	2.449.024	3.674.949.334	3.674.949.333,9	1.501	1.396	2.000	499	1.223.098.666	1,20%	213.376.058	1,20	3.888.325.392	1588	-	213.376.058	0,4	MS
AC	N	733.559	758.458.654	870.657.119,4	1.187	1.396	2.000	813	596.460.881	0,58%	104.055.768	0,58	974.712.888	1329	112.198.465,8	216.254.234	0,4	AC
AP	N	669.526	521.304.123	794.656.705,9	1.187	1.396	2.000	813	544.395.294	0,53%	94.972.650	0,53	889.629.356	1329	273.352.582,7	368.325.233	0,7	AP
AM	N	3.483.985	4.523.216.024	4.523.216.023,6	1.298	1.396	2.000	702	2.444.753.976	2,39%	426.500.314	2,39	4.949.716.338	1421	-	426.500.314	0,8	AM
PA	N	7.581.051	4.764.563.420	8.997.907.496,9	1.187	1.396	2.000	813	6.164.194.503	6,03%	1.075.376.467	6,03	10.073.283.964	1329	4.233.344.076,7	5.308.720.543	10,1	PA
RO	N	1.562.409	1.962.500.398	1.991.302.542,6	1.275	1.396	2.000	725	1.133.515.457	1,11%	197.747.791	1,11	2.189.050.334	1401	28.802.144,2	226.549.935	0,4	RO
RR	N	450.479	458.027.635	534.671.033,3	1.187	1.396	2.000	813	366.286.967	0,36%	63.900.707	0,36	598.571.740	1329	76.643.397,9	140.544.104	0,3	RR
TO	N	1.383.445	1.287.634.858	1.642.003.217,9	1.187	1.396	2.000	813	1.124.886.782	1,10%	196.242.473	1,10	1.838.245.691	1329	354.368.360,2	550.610.833	1,1	TO
AL	NE	3.120.494	1.725.311.615	3.703.697.067,4	1.187	1.396	2.000	813	2.537.290.933	2,48%	442.643.878	2,48	4.146.340.945	1329	1.978.385.452,2	2.421.029.330	4,6	AL
BA	NE	14.016.906	9.958.242.164	16.636.588.196,1	1.187	1.396	2.000	813	11.397.223.804	11,16%	1.988.306.219	11,16	18.624.894.415	1329	6.678.346.032,5	8.666.652.251	16,5	BA
CE	NE	8.452.381	5.161.723.352	10.032.084.254,1	1.187	1.396	2.000	813	6.872.677.746	6,73%	1.198.975.131	6,73	11.231.059.385	1329	4.870.360.902,1	6.069.336.033	11,6	CE
MA	NE	6.574.789	2.972.797.959	7.803.580.695,3	1.187	1.396	2.000	813	5.345.997.305	5,23%	932.637.620	5,23	8.736.218.316	1329	4.830.782.736,3	5.763.420.357	11,0	MA
PB	NE	3.766.528	2.316.548.455	4.470.471.248,4	1.187	1.396	2.000	813	3.062.584.752	3,00%	534.284.174	3,00	5.004.755.423	1329	2.153.922.793,9	2.688.206.968	5,1	PB
PE	NE	8.796.448	6.572.889.382	10.440.455.473,2	1.187	1.396	2.000	813	7.152.440.527	7,00%	1.247.781.234	7,00	11.688.236.707	1329	3.867.566.091,7	5.115.347.325	9,8	PE
PI	NE	3.118.360	1.707.943.726	3.701.164.234,6	1.187	1.396	2.000	813	2.535.555.765	2,48%	442.341.169	2,48	4.143.505.403	1329	1.993.220.508,8	2.435.561.677	4,6	PI
RN	NE	3.168.027	2.697.020.968	3.760.113.722,2	1.187	1.396	2.000	813	2.575.940.278	2,52%	449.386.461	2,52	4.209.500.183	1329	1.063.092.753,9	1.512.479.215	2,9	RN
SE	NE	2.068.017	1.831.661.175	2.454.517.938,0	1.187	1.396	2.000	813	1.681.516.062	1,65%	293.349.407	1,65	2.747.867.345	1329	622.856.763,4	916.206.170	1,7	SE
PR	S	10.444.526	12.072.429.696	12.728.873.984,6	1.219	1.396	2.000	781	8.160.178.015	7,99%	1.423.586.390	7,99	14.152.460.375	1355	656.444.288,7	2.080.030.679	4,0	PR
RS	S	10.693.929	15.782.075.606	15.782.075.606,2	1.476	1.396	2.000	524	5.605.782.394	5,49%	977.958.509	5,49	16.760.034.115	1567	-	977.958.509	1,9	RS
SC	S	6.248.436	8.486.038.605	8.486.038.605,3	1.358	1.396	2.000	642	4.010.833.395	3,93%	699.711.186	3,93	9.185.749.791	1470	-	699.711.186	1,3	SC
ES	SE	3.514.952	6.406.559.207	6.406.559.207,0	1.823	1.396	2.000	177	623.344.793	0,61%	108.745.809	0,61	6.515.305.017	1854	-	108.745.809	0,2	ES
MG	SE	19.597.330	24.183.282.799	24.736.199.654,6	1.262	1.396	2.000	738	14.458.460.345	14,15%	2.522.355.190	14,15	27.258.554.845	1391	552.916.855,2	3.075.272.046	5,9	MG
RJ	SE	15.989.929	29.732.892.252	29.732.892.251,7	1.859	1.396	2.000	141	2.246.965.748	2,20%	391.995.108	2,20	30.124.887.359	1884	-	391.995.108	0,7	RJ
SP	SE	41.262.199	78.396.803.271	78.396.803.271,4	1.900	1.396	2.000	100	4.127.594.729	4,04%	720.080.820	4,04	79.116.884.092	1917	-	720.080.820	1,4	SP
		190.755.799	248.367.753.559	282.961.427.665,2	1.483				102.152.141.819	100%	17.820.983.630	100	300.782.411.295		34.593.674.105,7	52.414.657.736	100	

66% DOS RECURSOS SÃO DISTRIBUIDOS POR VR DE MÁXIMA, GERANDO A DISTRIBUIÇÃO APRESENTADA EM "RECEITA BASE APÓS DISTRIBUIÇÃO", ONDE ESTÁ SOMADO A RECEITA BASE MAIS OS 66% DA DOTAÇÃO DO FPE.
ESTA RECEITA BASE APÓS DISTRIBUIÇÃO É A REFERÊNCIA PARA FAZER A DISTRIBUIÇÃO POR VR DE MÍNIMA DOS 33% RESTANTES DA DOTAÇÃO.
ESTA PARCELA, DE R$ 17.820,9 MILHÕES, É DISTRIBUIDA PELO MESMO MÉTODO INDICADO ANTERIORMENTE.

Anexo 2 • Cálculo da Receita Própria Disponível Livre (Receita Base)

Nas simulações realizadas acima, utilizamos como referência uma estimativa da receita própria dos estados. Nas simulações dos sistemas paramétricos, ela é utilizada apenas para obter a receita per capita final dos estados, sendo somada à dotação do FPE, que decorre da aplicação dos parâmetros. A receita própria não é, ela mesma, utilizada no cálculo distributivo. Nas simulações de equalização de receitas, a receita própria é o principal argumento do cálculo. Consequentemente, os critérios para sua mensuração são um aspecto delicado e sensível desta metodologia.

Como o objetivo de todo sistema de equalização é ajustar a receita final livre dos estados, uma primeira questão surge com relação às transferências condicionadas recebidas por estes governos. Os governos estaduais recebem recursos relevantes condicionados aos setores de educação e saúde. No primeiro, os estados participam do sistema de equalização de recursos operado pelo Fundeb, pelo qual os recursos disponíveis (decorrentes da vinculação orçamentária ao setor, definido pela Lei Calmon) são redistribuídos entre governo estadual e municípios de cada estado do país segundo o total de matrículas pelas quais respondem. No setor de saúde, o sistema centralmente controlado pelo Ministério da Saúde distribui os recursos entre os estados e municípios brasileiros segundo o planejamento operado a nível nacional, sendo boa parte deles distribuídos por um critério per capita.

Podemos encarar estes dois sistemas como orçamentos paralelos, uma vez que alimentam exclusivamente os setores beneficiados. Não são recursos que estão à disposição dos governos estaduais para livre disposição via orçamento. A nosso ver, os recursos distribuídos aos estados sob estas duas rubricas já são objeto de um critério de redistribuição específico, que é evidente no caso do Fundeb, mas que é também efetivo no caso do SUS. Estas transferências se aproximam do conceito de “Programas Nacionais” que expusemos acima (vem item 1). Entendemos, portanto, que elas devem ser excluídas do cômputo da receita disponível dos estados, pois são recursos condicionados e já são objeto de mecanismos de redistribuição setoriais. Como o Fundeb é um sistema de redistribuição essencialmente intraestadual, realocando recursos entre municípios e estados em cada UF, temos que excluir também da receita própria os recursos vinculados que são entregues ao Fundeb pelos estados.

De fato, excluímos totalmente do sistema os recursos envolvidos no Fundeb, tanto os aportes que os estados fazem ao fundo como os recursos que recebem dele.

Definimos, portanto, a receita própria disponível a ser adotada como referência para a equalização como sendo constituída por todas as receitas próprias dos governos estaduais, mais as transferências livres recebidas por estes governos, excluídas as transferências destinadas aos setores de saúde e educação. Por razões óbvias, excluímos também as receitas do FPE, já que nosso objetivo é exatamente obter, com base nas demais receitas, uma referência para distribuir os recursos do fundo ou para avaliar o impacto da distribuição paramétrica. A tabela abaixo apresenta as rubricas selecionadas e os valores totais para Brasil, e a tabela A10 mostra os detalhes por estado.

A tabela abaixo apresenta as fontes selecionadas para compor a Receita Base dos estados para fins da equalização e os valores para Total Brasil. As tabelas (a, b, c, d), adiante, detalham os valores por estados.

1. Fontes selecionadas para compor a receita de referência para a equalização dos estados brasileiros.

1.1 Total Brasil

Campo	Código da Fonte	Discriminação		Total Brasil 2010 - Em R$
6	1.1.12.02.00	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	- IPTU (DF)	400.008.655
8	1.1.12.04.31	Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os Rendimentos do Trabalho	- IRRF	16.069.442.731
9	1.1.12.04.34	Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre Outros Rendimentos		429.970.385
10	1.1.12.05.00	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	- IPVA	21.277.523.129
11	1.1.12.07.00	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos	- ITCD	2.508.177.037
12	1.1.12.08.00	Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis	- ITBI (DF)	212.075.073
14	1.1.13.02.00	Imposto sobre Op. Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prest. de Serv.de Transp. Interest. e Interm. e Comunicações	- ICM	264.745.993.475
15	1.1.13.05.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	- ISSQN (DF)	915.150.050
17	1.1.21.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia		2.280.051.348
18	1.1.22.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços		8.149.957.867
19	1.1.30.00.00	Contribuição de Melhoria		1.508
40	1.3.00.00.00	Receita Patrimonial		15.126.272.461
60	1.4.00.00.00	Receita Agropecuária		38.368.503
61	1.5.00.00.00	Receita Industrial		447.269.176
62	1.6.00.00.00	Receita de Serviços		6.981.726.214
76	1.7.21.01.02	Cota - Parte do Fundo de Participação dos Municípios	- FPM (DF)	87.809.592
77	1.7.21.01.05	Cota - Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural	- ITR (DF)	421.163
78	1.7.21.01.12	Cota - Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados	Estados Exportadores de Produtos Industrializados	3.671.131.164
80	1.7.21.01.32	Cota - Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários Comercialização do Ouro		1.278.094
81	1.7.21.22.00	Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais		8.495.948.271
92	1.7.21.36.00	Transferências Financeira do - ICMS Desoneração	- L.C. Nº 87/96	1.466.447.532
		Outras Transferências da União:Auxílio Financeiro Para Fomento a Exportações		1.462.500.000
94	1.7.21.99.00	Outras Transferências da União		971.138.217
134	1.9.10.00.00	Multas e Juros de Mora		5.819.010.658
142	1.9.20.00.00	Indenizações e Restituições		2.854.875.670
144	1.9.31.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária		2.756.019.382
145	1.9.32.00.00	Receita da Dívida Ativa não tributária		183.501.449
146	1.9.90.00.00	Receitas Diversas		4.140.008.260
		TOTAL RECEITA BASE BRUTA PARA EQUALIZAÇÃO	(6 + 8 + 9 + ... + 146)	371.492.077.062
		(-) Deduções das transferências para municípios		79.177.281.290
		(-) Deduções para formação do Fundeb		43.947.042.213
		(=) TOTAL RECEITA BASE LÍQUIDA PARA EQUALIZAÇÃO		248.367.753.559
		(/) POPULAÇÃO (IBGE CENSO 2010)		190.755.799
		(=) RECEITA DISPONÍVEL LIVRE PER CAPITA		1.302,02

Fonte dos dados brutos:

1) Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Execução Orçamentária dos Governos Estaduais - Exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls;

2) Secretaria do Tesouro Nacional – STN/COINT. Siafi. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/fundos2010.xls;

3) Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim;

4) IBGE.

1.2.a. Receita de referência para a equalização: AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF – 2010 – em R$

Campo	Código da Fonte	Discriminação	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF
6	1.1.12.02.00	IPTU (DF)	-	-	-	-	-	-	400.008.655
8	1.1.12.04.31	IRRF (Rendimentos do Trabalho)	106.356.354	97.601.660	208.677.637	27.944.637	675.081.042	408.041.372	1.493.079.985
9	1.1.12.04.34	IRRF (Outros Rendimentos)	-	835.725	34.798.648	-	-		10.797.456
10	1.1.12.05.00	IPVA	30.038.965	111.968.227	165.464.080	33.226.203	549.341.374	313.542.147	537.171.204
11	1.1.12.07.00	ITCD	783.887	4.001.894	2.635.971	250.253	26.745.922	24.736.418	33.193.728
12	1.1.12.08.00	ITBI (DF)	-	-	-	-	-	-	209.861.724
14	1.1.13.02.00	ICMS	566.924.247	2.042.137.826	5.546.716.729	478.873.207	11.153.956.605	6.036.659.753	4.629.614.829
15	1.1.13.05.00	ISSQN (DF)	-	-	-	-	-	-	913.616.991
17	1.1.21.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	758.445	5.986.944	1.055.833	307.257	239.427.691	507.298	42.063.924
18	1.1.22.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços	9.177.933	21.096.627	1.658.899	16.275.482	232.436.018	183.215.042	83.513.268
19	1.1.30.00.00	Contribuição de Melhoria	-	206	-	-	-	-	-
40	1.3.00.00.00	Receita Patrimonial	68.699.406	71.140.077	65.667.127	139.564.322	476.768.199	214.297.953	345.356.904
60	1.4.00.00.00	Receita Agropecuária	-	95.206	-	199.637	203.171	-	21.206
61	1.5.00.00.00	Receita Industrial	-	-	13.977.987	-	28.653	-	2.909.553
62	1.6.00.00.00	Receita de Serviços	28.121.998	67.143.982	421.304.030	3.061.351	95.316.871	57.684.911	312.385.157
76	1.7.21.01.02	FPM (DF)	-	-	-	-	-	-	87.809.592
77	1.7.21.01.05	ITR (DF)	-	-	-	-	-	-	421.163
78	1.7.21.01.12	Cota - Parte IPI (Est. Export. Prod. Industr.)	377.617	9.942.065	39.735.384	3.888.424	190.235.153	30.464.893	4.766.247
80	1.7.21.01.32	Cota - Parte IOF/OURO	-	-	22.054	70.762	159	9.019	-
81	1.7.21.22.00	Transf. Compensação Fin. Exploração Rec. Naturais	5.458.598	60.125.699	171.207.596	14.412.877	229.074.498	24.215.663	2.547.862
92	1.7.21.36.00	Transf. Financeira ICMS/Desoneração LC 87/96	1.331.460	12.288.218	14.740.245	5.944.770	54.356.153	24.215.663	15.790.125
XX	xxxxxxxxx	Outras Transf. Auxílio Financeiro Fomento Export.	925.031	12.385.620	20.748.341	-	66.412.271	7.585.987	-
94	1.7.21.99.00	Outras Transferências da União	27.368.000	20.562.372	46.456.658	150.000	-	58.695.200	9.946.250
134	1.9.10.00.00	Multas e Juros de Mora	8.043.558	66.058.732	39.946.857	13.785.238	153.836.968	122.124.763	226.203.306
142	1.9.20.00.00	Indenizações e Restituições	147.841.209	2.292.388	32.467.240	379.092	61.639.875	-	206.815.448
144	1.9.31.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária	7.522.676	27.827.813	4.217.374	668.093	131.502.157	57.095.952	128.069.389
145	1.9.32.00.00	Receita da Dívida Ativa não tributária	6.109	74.190	-	-	400.049	-	10.055.388
146	1.9.90.00.00	Receitas Diversas	3.791.894	14.666.087	45.578.669	596.695	652.645.875	285.003.763	102.117.345
		TOTAL RECEITA BASE BRUTA (6 + 8 + 9 + ... + 146)	1.013.527.388	2.648.231.557	6.877.077.359	739.598.299	14.989.408.702	7.847.701.480	9.808.136.700
		(-) Deduções transferências p/ municípios	162.812.998	600.652.707	1.491.760.295	141.318.307	3.218.277.332	1.734.843.664	-
		(-) Deduções p/ formação do Fundeb	92.255.737	322.267.234	76.975.869	76.975.869	1.812.889.207	951.134.464	1.065.845.216
		(=) TOTAL RECEITA BASE LÍQUIDA P/ EQUALIZAÇÃO	758.458.654	1.725.311.615	521.304.123	521.304.123	9.958.242.164	5.161.723.352	8.742.291.484
		(/) POPULAÇÃO (IBGE CENSO 2010)	733.559	3.120.494	669.526	669.526	14.016.906	8.452.381	2.570.160
		(=) RECEITA BASE DISPONÍVEL PER CAPITA	1.033,94	552,90	778,62	778,62	710,45	610,68	3.401,46

1) STN. Execução Orçamentária dos Governos Estaduais – Exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls;
2) STN/COINT. Siafi. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/fundos2010.xls
3) Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim;
4) IBGE.

Campo	Código da Fonte	Discriminação	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
6	1.1.12.02.00	IPTU (DF)	-	-	-	-	-	-	-
8	1.1.12.04.31	IRRF (Rendimentos do Trabalho)	333.726.003	483.209.472	239.401.793	1.564.591.280	287.472.202	313.694.461	350.024.801
9	1.1.12.04.34	IRRF (Outros Rendimentos)	12.008.075	-	-	-	-	5.992.625	
10	1.1.12.05.00	IPVA	313.444.699	507.835.859	174.027.951	2.288.466.007	199.921.440	261.378.588	235.260.446
11	1.1.12.07.00	ITCD	20.708.961	67.566.665	4.414.872	259.154.866	47.647.199	21.012.617	6.594.127
12	1.1.12.08.00	ITBI (DF)	-	-	-	-	-	-	
14	1.1.13.02.00	ICMS	7.122.150.264	7.810.077.692	2.928.159.801	26.272.150.160	4.397.739.163	4.513.686.634	5.034.491.903
15	1.1.13.05.00	ISSQN (DF)	-	-	-	-	-	-	
17	1.1.21.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	14.510.606	22.582.974	1.081.694	1.060.538.528	21.784.309	5.021.169	30.977.834
18	1.1.22.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços	314.837.022	778.167.790	122.226.696	300.558.505	112.966.743	71.786.756	68.479.514
19	1.1.30.00.00	Contribuição de Melhoria	-	-	-	-	-	-	
40	1.3.00.00.00	Receita Patrimonial	309.706.695	85.230.187	350.996.038	1.674.782.220	69.839.322	85.659.214	190.657.028
60	1.4.00.00.00	Receita Agropecuária	80.753	-	-	223.148	-	73.598	85.548
61	1.5.00.00.00	Receita Industrial	8.184.651	-	-	202.095.020	-	2.333.756	9.728.965
62	1.6.00.00.00	Receita de Serviços	26.316.132	167.033.397	156.865.849	457.800.255	247.715.026	231.508.935	365.725.259
76	1.7.21.01.02	FPM (DF)	26.316.132	-	-	-	-	-	-
77	1.7.21.01.05	ITR (DF)	-	-	-	-	-	-	-
78	1.7.21.01.12	Cota - Parte IPI (Est. Export. Prod. Industr.)	-	43.133.248	38.154.706	487.723.175	35.045.427	45.573.303	201.103.681
80	1.7.21.01.32	Cota - Parte IOF/OURO	176.089.471	264	110	30	-	465.472	532.557
81	1.7.21.22.00	Transf. Compensação Fin. Exploração Rec. Naturais	535.052.452	72.497.295	13.026.739	261.297.933	17.348.588	11.501.588	87.072.563
92	1.7.21.36.00	Transf. Financeira ICMS/Desoneração LC 87/96	62.351.055	19.520.280	24.552.450	188.723.048	18.056.756	28.385.224	63.819.259
XX	xxxxxxxxx	Outras Transf. Auxílio Financeiro Fomento Export.	105.343.436	92.997.596	39.703.511	266.576.018	28.719.259	236.401.425	121.098.656
94	1.7.21.99.00	Outras Transferências da União	14.006.383	176.436.037	104.697.557	55.906.354	15.085.505	57.582.722	7.571.575
134	1.9.10.00.00	Multas e Juros de Mora	122.548.530	252.346.761	24.224.799	671.464.445	51.750.925	143.075.920	43.758.094
142	1.9.20.00.00	Indenizações e Restituições	30.773.773	11.421.565	34.244.015	177.898.932	17.726.023	17.292.201	16.023.527
144	1.9.31.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária	45.752.303	195.386.535	3.372.697	659.117.301	4.802.164	50.310.877	75.011.731
145	1.9.32.00.00	Receita da Dívida Ativa não tributária	1.175.635	72.583	-	73.091.683	704.396	910	512.957
146	1.9.90.00.00	Receitas Diversas	19.306.097	157.147.955	22.296.080	99.944.385	22.785.971	388.575.751	155.281.540
		TOTAL RECEITA BASE BRUTA (6 + 8 + 9 + ... + 146)	9.588.072.995	10.942.664.155	4.281.447.358	37.022.103.292	5.597.110.417	6.491.313.746	7.063.811.564
		(-) Deduções transferências p/ municípios	2.036.569.232	2.384.834.518	836.722.195	8.358.279.857	1.224.110.460	1.334.075.109	1.476.300.084
		(-) Deduções p/ formação do Fundeb	1.144.944.557	1.324.361.567	471.927.204	4.480.540.635	698.050.624	720.119.309	822.948.059
		(=) TOTAL RECEITA BASE LÍQUIDA P/ EQUALIZAÇÃO	6.406.559.207	7.233.468.070	2.972.797.959	24.183.282.799	3.674.949.334	4.437.119.328	4.764.563.420
		(/) POPULAÇÃO (IBGE CENSO 2010)	3.514.952	6.003.788	6.574.789	19.597.330	2.449.024	3.035.122	7.581.051
		(=) RECEITA BASE DISPONÍVEL PER CAPITA	1.822,66	1.204,82	452,15	1.234,01	1.500,58	1.461,92	628,48

1) STN. Execução Orçamentária dos Governos Estaduais – Exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls;
2) STN/COINT. Siafi. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/fundos2010.xls
3) Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim;
4) IBGE.

1.2.c. Receita de referência para a equalização: PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO – 2010 – em R$

Campo	Código da Fonte	Discriminação	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO
6	1.1.12.02.00	IPTU (DF)	-	-	-	-	-	-	-
8	1.1.12.04.31	IRRF (Rendimentos do Trabalho)	230.145.961	420.435.124	135.304.599	828.705.617	1.413.304.705	281.486.149	144.561.010
9	1.1.12.04.34	IRRF (Outros Rendimentos)	1.109.289	42.200.333	-	26.878.357	78.033.168	-	-
10	1.1.12.05.00	IPVA	115.594.062	408.424.356	103.329.359	1.361.673.854	1.417.040.353	153.051.615	110.225.930
11	1.1.12.07.00	ITCD	7.275.866	39.419.941	4.108.820	148.956.997	464.271.386	9.040.829	5.505.621
12	1.1.12.08.00	ITBI (DF)	-	-	-	-	4.619	-	-
14	1.1.13.02.00	ICMS	2.579.157.208	8.287.878.764	1.907.011.903	13.792.761.721	24.366.686.049	2.842.403.694	2.163.250.521
15	1.1.13.05.00	ISSQN (DF)	-	1.533.059	-	-	-	-	-
17	1.1.21.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	6.080.913	48.790.455	1.750.386	40.202.019	283.788.994	74.892.621	7.249.612
18	1.1.22.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços	140.964.100	280.071.352	104.287.526	15.763.438	1.063.425.996	71.526.547	42.425.115
19	1.1.30.00.00	Contribuição de Melhoria	-	-	-	-	-	-	-
40	1.3.00.00.00	Receita Patrimonial	78.908.335	182.301.189	36.876.193	525.259.879	2.187.478.642	94.844.744	83.018.961
60	1.4.00.00.00	Receita Agropecuária	-	1.695.183	-	3.222.549	162.944	6.147.567	-
61	1.5.00.00.00	Receita Industrial	984.730	1.255.235	-	23.961.183	214.109	5.723.129	-
62	1.6.00.00.00	Receita de Serviços	154.485.192	96.228.776	18.922.530	784.571.496	344.213.481	111.485.966	115.639.948
76	1.7.21.01.02	FPM (DF)	-	-	-	-	-	-	-
77	1.7.21.01.05	ITR (DF)	-	-	-	-	-	-	-
78	1.7.21.01.12	Cota - Parte IPI (Est. Export. Prod. Industr.)	6.581.950	21.749.808	1.276.439	324.741.326	581.533.041	5.362.046	7.088.523
80	1.7.21.01.32	Cota - Parte IOF/OURO	-	-	141	-	24.454	-	135.183
81	1.7.21.22.00	Transf. Compensação Fin. Exploração Rec. Naturais	8.220.460	18.312.841	12.412.109	8.895.566	6.421.838.754	174.270.587	6.368.597
92	1.7.21.36.00	Transf. Financeira ICMS/Desoneração LC 87/96	4.204.688	21.727.631	4.411.631	147.457.440	85.776.064	5.296.298	3.647.329
XX	xxxxxxxxx	Outras Transf. Auxílio Financeiro Fomento Export.	4.076.134	6.568.819	4.353.131	85.187.115	66.396.623	10.179.000	11.691.225
94	1.7.21.99.00	Outras Transferências da União	807.928	56.143.208	39.533.026	26.614.036	12.481.583	33.643.952	791.696
134	1.9.10.00.00	Multas e Juros de Mora	38.454.367	210.301.866	10.608.425	486.366.580	630.003.236	4.916.134	8.010.936
142	1.9.20.00.00	Indenizações e Restituições	25.551.786	42.623.695	122.851.390	91.500.856	561.424.664	5.903.077	33.337.275
144	1.9.31.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária	5.663.456	22.866.317	2.732.844	71.372.018	603.346.455	11.921.523	42.007.606
145	1.9.32.00.00	Receita da Dívida Ativa não tributária	-	1.871.921	-	1.147.840	53.661.472	1.090.194	1.210.206
146	1.9.90.00.00	Receitas Diversas	27.148.681	12.716.919	29.380.277	-	513.422.662	35.044.861	136.049.674
		TOTAL RECEITA BASE BRUTA (6 + 8 + 9 + ... + 146)	3.435.415.105	10.225.116.792	2.539.150.728	18.795.239.886	41.148.533.453	3.938.230.532	2.922.214.969
		(-) Deduções transferências p/ municípios	717.150.260	2.348.365.649	532.926.725	4.380.018.986	7.421.694.813	795.872.116	621.310.531
		(-) Deduções p/ formação do Fundeb	401.716.391	1.303.861.762	298.280.277	2.342.791.204	3.993.946.389	445.337.448	338.404.040
		(=) TOTAL RECEITA BASE LÍQUIDA P/ EQUALIZAÇÃO	2.316.548.455	6.572.889.382	1.707.943.726	12.072.429.696	29.732.892.252	2.697.020.968	1.962.500.398
		(/) POPULAÇÃO (IBGE CENSO 2010)	3.766.528	8.796.448	3.118.360	10.444.526	15.989.929	3.168.027	1.562.409
		(=) RECEITA BASE DISPONÍVEL PER CAPITA	615,04	747,22	547,71	1.155,86	1.859,48	851,33	1.256,07

1) STN. Execução Orçamentária dos Governos Estaduais – Exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls;
2) STN/COINT. Siafi. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/fundos2010.xls
3) Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim;
4) IBGE.

Campo	Código da Fonte	Discriminação	RR	RS	SC	SE	SP	TO	TOTAL
6	1.1.12.02.00	IPTU (DF)	-	-	-	-	-		400.008.673
8	1.1.12.04.31	IRRF (Rendimentos do Trabalho)	64.484.721	1.500.048.781	507.621.472	218.878.971	3.582.044.822	153.518.101	16.069.442.755
9	1.1.12.04.34	IRRF (Outros Rendimentos)	-	210.129.881	29	4.450.839		2.735.960	429.970.412
10	1.1.12.05.00	IPVA	21.987.560	1.458.232.750	865.464.821	79.884.454	9.391.223.555	70.303.270	21.277.523.159
11	1.1.12.07.00	ITCD	797.080	247.039.836	69.989.175	8.190.947	980.777.778	3.355.381	2.508.177.070
12	1.1.12.08.00	ITBI (DF)	410.146.640	17.283.264.554	679	-	-		212.075.109
14	1.1.13.02.00	ICMS	-	-	10.169.036.928	1.800.716.012	89.517.090.802	1.093.249.865	264.745.993.517
15	1.1.13.05.00	ISSQN (DF)	9.240.823	1.334.332	-	-	-		915.150.095
17	1.1.21.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	3.483.957	717.323.818	335.469.902	1.533.013	18.636.317	4.477.457	2.280.051.399
18	1.1.22.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços	-	-	2.686.218	20.545.379	3.304.042.550	67.015.575	8.149.957.921
19	1.1.30.00.00	Contribuição de Melhoria	91.998.155	599.896.681	15	-	1.287		1.565
40	1.3.00.00.00	Receita Patrimonial	-	3.645.915	272.209.084	93.165.628	6.461.510.197	270.440.081	15.126.272.581
60	1.4.00.00.00	Receita Agropecuária	45.869	196.234	1.913.318	-	20.552.892		38.368.683
61	1.5.00.00.00	Receita Industrial	-	232.245.395	7.894.454	-	167.781.518		447.269.359
62	1.6.00.00.00	Receita de Serviços	1.849.806	-	162.798.894	68.364.661	2.250.906.069	2.030.846	6.981.726.400
76	1.7.21.01.02	FPM (DF)	-	-	-	-	-	-	87.809.820
77	1.7.21.01.05	ITR (DF)	-	440.022.448	-	-	-		421.394
78	1.7.21.01.12	Cota - Parte IPI (Est. Export. Prod. Industr.)	245.455	-	236.310.238	1.832.877	737.101.711	1.052.508	3.671.131.398
80	1.7.21.01.32	Cota - Parte IOF/OURO	-	39.206.255	-	-	17.888		1.278.334
81	1.7.21.22.00	Transf. Compensação Fin. Exploração Rec. Naturais	3.951.262	146.900.228	33.367.906	143.015.140	101.906.737	19.342.105	8.495.948.514
92	1.7.21.36.00	Transf. Financeira ICMS/Desoneração LC 87/96	559.260	117.581.929	52.522.909	3.663.416	455.448.825	1.151.426	1.466.447.808
XX	xxxxxxxxx	Outras Transf. Auxílio Financeiro Fomento Export.	534.982	24.183.686	43.607.948	4.329.439	96.637.905	12.458.599	1.462.500.000
94	1.7.21.99.00	Outras Transferências da União	20.049.421	531.666.907	66.732.833	32.909.976	27.162.259	35.620.000	971.138.499
134	1.9.10.00.00	Multas e Juros de Mora	2.049.798	96.497.324	144.329.275	49.897.303	1.738.823.448	24.413.490	5.819.011.060
142	1.9.20.00.00	Indenizações e Restituições	17.720.215	248.892.648	56.279.088	13.463.886	1.028.535.397	2.371.731	2.854.876.096
144	1.9.31.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária	3.526.328	2.379.455	13.892.118	44.971.608	271.938.498	22.230.901	2.756.019.814
145	1.9.32.00.00	Receita da Dívida Ativa não tributária	-	297.410.523	3.716.423	-	31.974.147	355.893	183.501.884
146	1.9.90.00.00	Receitas Diversas	16.123.076	24.200.307.629	192.245.864	49.136.319	854.750.087	6.841.211	4.140.008.698
		TOTAL RECEITA BASE BRUTA (6 + 8 + 9 + ... + 146)	668.794.409	2.379.455	13.238.089.589	2.638.949.869	121.038.864.688	1.792.964.400	371.492.077.062
		(-) Deduções transferências p/ municípios	115.938.348	297.410.523	3.080.200.009	526.547.043	27.877.564.864	326.650.629	79.177.281.290
		(-) Deduções p/ formação do Fundeb	94.828.426	24.200.307.629	1.671.850.974	280.741.651	14.764.496.553	178.678.914	43.947.042.213
		(=) TOTAL RECEITA BASE LÍQUIDA P/ EQUALIZAÇÃO	458.027.635	15.782.075.606	8.486.038.605	1.831.661.175	78.396.803.271	1.287.634.858	248.367.753.559
		(/) POPULAÇÃO (IBGE CENSO 2010)	450.479	10.693.929	6.248.436	2.068.017	41.262.199	1.383.445	190.755.799
		(=) RECEITA BASE DISPONÍVEL PER CAPITA	1.016,76	1.475,80	1.358,11	885,71	1.899,97	930,75	1.302,02

1) STN. Execução Orçamentária dos Governos Estaduais – Exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls;
2) STN/COINT. Siafi. Disponível em: http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/fundos2010.xls
3) Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim;
4) IBGE.

Há algumas fontes de receita que não foram computadas na Receita Base. Como exemplo, têm-se as "Contribuições Sociais" (fonte 1.2.10.00.00), que não foram incluídas porque trata-se de receita vinculada a regimes próprios de previdência dos servidores estaduais. A "Cota-Parte estadual da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico" (fonte 1.7.21.01.13) não foi incluída na receita base por se tratar de recurso vinculado a gastos em infraestrutura de transportes, cuja vinculação é definida em norma nacional (Lei 10.636/02 e Lei 10.866/04).

2. Detalhamento das retificações e adequações dos dados da execução orçamentária dos governos estaduais.

A fonte básica dos dados foi a Execução Orçamentária dos Governos Estaduais em 2010, cuja estatística é anualmente consolidada pela STN. Este tópico esclarece o tratamento dados às informações. Foi necessário consistir, ajustar e retificar vários dados, para que a receita base de alguns estados não resultasse subestimada ou superestimada.

Constatou-se que não há uma padronização rígida em relação à classificação de algumas receitas e despesas por parte dos estados. Antes de detalhar, citamos alguns exemplos:

a. a transferência de ICMS dos estados para os municípios é executada automaticamente pela rede bancária, não sendo necessário que os estados empenhem esta "despesa". Em decorrência, alguns estados classificam as transferências a municípios na fonte 9.1.X.XX.XX.XX "Demais Deduções da Receita", e não na fonte usual de despesa 3.3.40.00.00 "Transferências a Municípios";

b. os estados do CE, SP e RJ não contabilizam deduções de receitas para formação do Fundef nas fontes 9.1.1.12.05.00, 9.1.1.12.07.00, 9.1.1.13.02.00, 9.1.7.21.01.00, 9.1.7.21.01.01, 9.1.7.21.01.02, 9.1.7.21.01.05, 9.1.7.21.01.12, 9.1.7.21.09.01 e 9.1.X.XX.XX.XX. Diferentemente dos demais estados, eles contabilizam em fontes de despesa. Nestes casos, foi necessário reclassificar ou calcular as deduções para o Fundeb, conforme especificado mais adiante;

c. os estados de AP, MS, RJ e TO classificam as receitas oriundas da fonte 1.7.21.22.00 "Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais" na receita Patrimonial (fonte 1.3.40.00.00 "Compensações

Financeiras"). Foi necessário reclassificar para padronizar com o procedimento realizado pelos demais estados.

d. o estado de SP classificou R$ 3,6 bilhões da fonte 1.1.12.04.31 (relativa ao IRRF) nas transferências da união.

Em relação à Cota-parte estadual da Compensação Financeira de Recursos Hídricos (contida na fonte 1.7.21.22.00 "Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais"), tem-se conhecimento de que alguns estados anteciparam, junto à união, a receita de referidos royalties para capitalizar seus fundos estaduais de previdência. No caso destes estados, a receita base futura pode ser superior ao valor identificado para os fins deste trabalho, pois não alteramos os valores originalmente contabilizados.

2.1. Retificações e adequações das fontes que integram a receita base bruta

Campo	Código da Fonte	UF	Valor Original (STN)	Valor Retificado	Nota
Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os Rendimentos do Trabalho – IRRF:					
8	1.1.12.04.31	MA		239.401.793	valor oriundo da fonte 1.1.12.04.34
		SP		3.582.044.822	valor oriundo da fonte 1.7.21.01.01 (FPE)
Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre Outros Rendimentos:					
9	1.1.12.04.34	MA	239.401.793	-	valor deslocado p/ fonte 1.1.12.04.31, acima
Receita Patrimonial:					
40	1.3.00.00.00	AP	145.300.477	139.564.322	valores da fonte 1.3.40.00.00 "Compensações Financeiras" foram deduzidos da fonte 1.3.00.00.00 "Receita Patrimonial" e incluídos na fonte 1.7.21.22.00 "Tranferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais".
		MS	80.004.908	69.839.322	
		RJ	8.609.317.396	2.187.478.642	
		TO	271.863.321	270.440.081	
Cota - Parte do Fundo de Participação dos Municípios FPM:					
76	1.7.21.01.02	MG	434.582.095	-	valor deslocado para a fonte 9.1.7.21.01.01 "Dedução de Receita para a Formação de Fundeb - FPE" (o lançamento original estava incorreto).
Cota - Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores de Produtos Industrializados:					
78	1.7.21.01.12	PR		324.741.326	valor desmembrado da fonte 1.7.21.01.01 "Cota Parte do FPE"
Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais:					
81	1.7.21.22.00	AP	8.676.721	14.412.877	a diferença entre os valores decorre do deslocamento e valores originalmente lançados na fonte 1.3.00.00.00 "Receita Patrimonial" (Compensações Financeiras).
		MS	7.183.002	17.348.588	
		RJ	-	6.421.838.754	
		TO	17.918.866	19.342.105	
Transferências Financeira do ICMS - Desoneração - L.C. Nº 87/96:					
92	1.7.21.36.00	RN		5.296.298	valor obtido no site da STN, o qual foi deduzido da fonte 1.7.21.99.00 "Outras Transferências da União", onde havia sido originalmente lançado.
Auxílio Financeiro para o Fomento a Exportações - FEX:					
xx	xxxxxxxxxx	AC		925.031	o "Auxílio" é contabilizado na fonte 1.7.21.99.00 "Outras Transferências da União" (apenas o ES não lançou). Desmembrou-se para que fosse possível verificar a consistência. Os valores foram obtidos no site da STN e mantidos em separado para uma melhor visualização dos componentes de Receita Base.
		AL		12.385.620	
		AM		20.748.341	
		AP		-	
		BA		66.412.271	
		CE		7.585.987	
		DF		-	
		ES		105.343.436	
		GO		92.997.596	
		MA		39.703.511	
		MG		266.576.018	
		MS		28.719.259	
		MT		236.401.425	
		PA		121.098.656	
		PB		4.076.134	
		PE		6.568.819	
		PI		4.353.131	
		PR		85.187.115	
		RJ		66.396.623	
		RN		10.179.000	
		RO		11.691.225	
		RR		534.982	
		RS		117.581.929	
		SC		43.607.948	
		SE		4.329.439	
		SP		96.637.905	
		TO		12.458.599	
Outras Transferências da União:					
94	1.7.21.99.00	ES	14.006.383	14.006.383	mantido o valor original lançado, pois o "Auxílio" não estava incluído nesta fonte

2.2. Retificações e adequações das fontes para obter a receita base líquida: Deduções da Receita Corrente para a Formação do Fundeb

Para os fins deste trabalho e após realizar várias retificações, considerou-se mais adequado utilizar valores calculados para cada estado, conforme especificado a seguir. Esta opção assegura uma uniformidade de tratamento entre os estados, como no caso de CE, RJ e SP, que lançam as deduções para o Fundeb em rubricas de despesa. Deve-se repetir aqui que a fonte 9.1.7.21.01.01 "Dedução de Receita para a Formação do Fundeb - FPE" não foi computada para fins de obtenção da receita base líquida, pois a cota-parte do FPE não integra o cálculo da receita base, por se tratar da variável a ser obtida pela aplicação do sistema de equalização de receitas.

Somatório das Deduções da Receita Corrente para a Formação do FUNDEB:					
Campo	Código da Fonte	UF	Valor Original (STN)	Valor Retificado	Nota
XX	XXXXXXXXX	AC	93.551.504	92.255.737	
		AL	327.869.234	322.267.234	
		AM	862.097.993	862.101.041	
		AP	78.785.805	76.975.869	
		BA	1.756.862.396	1.812.889.207	
		CE	-	951.134.464	
		DF	1.120.970.251	1.065.845.216	
		ES	968.251.945	1.144.944.557	
		GO	1.338.909.138	1.324.361.567	
		MA	456.208.862	471.927.204	
		MG	4.480.838.409	4.480.540.635	
		MS	696.354.958	698.050.624	
		MT	716.016.944	720.119.309	
		PA	837.680.537	822.948.059	
		PB	1.117.042.167	401.716.391	
		PE	1.301.825.910	1.303.861.762	
		PI	816.272.387	298.280.277	
		PR	2.342.786.876	2.342.791.204	
		RJ	-	3.993.946.389	
		RN	431.705.998	445.337.448	
		RO	345.664.789	338.404.040	
		RR	95.757.632	94.828.426	
		RS	2.984.121.520	2.985.747.461	
		SC	4.961.708.180	1.671.850.974	
		SE	288.894.103	280.741.651	
		SP	-	14.764.496.553	
		TO	169.134.733	178.678.914	
		TOTAL	28.589.312.270	43.947.042.213	

2.3. Retificações e adequações das fontes para obter a receita base líquida: Transferência a Municípios

Em uma primeira fase de retificações, mais significativas, foram feitas as seguintes alterações:

Campo	Código da Fonte	UF	Valor Original (STN)	Valor Calculado	Nota
Transferências a Municípios:					PB, PI, SC: valores da fonte 9.1.X.XX.XX.XX "Demais Deduções da Receita" foi deslocado para esta fonte. PR: valor da fonte 3.3.90.XX.XX : "Demais Aplicações Diretas" foi deslocado para esta fonte. MG e RR: valores calculados (ver tabelas a seguir)
55	3.3.40.00.00	MG	-	8.407.600.331	
		PB	25.858.318	745.624.923	
		PI	11.350.577	538.592.429	
		PR	76.083.643	4.383.322.678	
		RR	-	118.952.720	
		SC	196.402.592	3.366.179.879	

Na segunda fase de retificações, verificou-se a consistência dos dados dos demais estados e optou-se por utilizar valores calculados para cada estado, de modo a assegurar a uniformidade do procedimento. Ao final, constata-se uma diferença significativa entre os valores originais contabilizados na fonte 3.3.40.00.00 "Transferências a Municípios" e os calculados. Segue o resumo.

Campo	Código da Fonte	UF	Valor Original (STN)	Valor Retificado	Nota
Transferências a Municípios:					
		AC	177.773.824	162.812.998	Cálculo (exceto para o DF): (50% da receita de IPVA) + (25% da receita de ICMS) + (25% da Cota -Parte do IPI - Estados Exportadores de Produtos Industrializados, pois a cota - parte municipal trasita pelo tesouro estadual) + (25% da Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais – CFEM, pois a cota parte municipal transita pelo tesouro estadual) + (50% da receita de multas de IPVA, sendo o peso das multas de IPVA obtido pela participação do IPVA no IPVA+ICMS) + (50% da dívida ativa de IPVA, sendo o peso da dívida ativa de IPVA obtido pela participação do IPVA no IPVA+ICMS) + (25% das multas de ICMS, sendo o peso das multas de ICMS obtido pela participação do ICMS no IPVA+ICMS) + (25% da dívida ativa de ICMS, sendo o peso da dívida ativa de ICMS obtido pela participação do ICMS no IPVA+ICMS).
		AL	688.615.531	600.652.707	
		AM	1.567.522.943	1.491.760.295	
		AP	182.298.194	141.318.307	
		BA	3.340.552.854	3.218.277.332	
		CE	1.678.217.833	1.734.843.664	
		DF	4.090.055	-	
		ES	2.154.997.709	2.036.569.232	
		GO	2.334.663.942	2.384.834.518	
		MA	954.592.053	836.722.195	
		MG	-	8.358.279.857	
		MS	1.391.944.796	1.224.110.460	
		MT	1.493.419.860	1.334.075.109	
		PA	1.547.141.635	1.476.300.084	
		PB	25.858.318	717.150.260	
		PE	2.384.164.103	2.348.365.649	
		PI	11.350.577	532.926.725	
		PR	76.083.643	4.380.018.986	
		RJ	7.050.650.195	7.421.694.813	
		RN	824.272.014	795.872.116	
		RO	651.985.814	621.310.531	
		RR	-	115.938.348	
		RS	5.557.879.227	5.432.484.561	
		SC	196.402.592	3.080.200.009	
		SE	603.613.386	526.547.043	
		SP	28.411.537.534	27.877.564.864	
		TO	341.054.751	326.650.629	
		TOTAL	63.650.683.386	79.177.281.290	

Pensamos ter conseguido fazer as retificações mais significativas, mas, de todas formas, os Valores da Receita Disponível Livre per capita que foram obtidos devem que ser tomados com cuidados e reservas. Com frequência, têm sido relatadas graves incompatibilidades entre os dados apresentados pela STN e os dados de balanços estaduais. Os valores utilizados neste trabalho são bastante próximos da realidade, mesmo assim, caso o método de equalização de receitas venha a ser adotado no futuro, será necessário construir uma base de dados mais padronizada e confiável.

Anexo 3 • Metodologia para simulação do período de transição

A simulação aqui realizada é bastante limitada e esquemática, e visa apenas dar uma ideia da dimensão temporal do ajustamento. Adotamos as seguintes premissas:

1. Partimos de um dado mês no qual a distribuição dos recursos se dá conforme a LC 62, coeficientes congelados atuais. Este é o mês de referência.

2. Assumimos que a dotação do fundo vai crescer por 20 anos segundo à taxa uniforme de 10% nominal, com taxa anual uniforme de inflação de 5%, o que garante crescimento real da dotação de 5%.

3. A cada novo mês a partir do mês de referência, é feita inicialmente a correção monetária das dotações do mês anterior. Isto vai comprometer uma parte dos recursos adicionais gerados pelo crescimento nominal da dotação total.

4. Todos os estados para os quais o coeficiente que seria gerado pela regra de equalização aplicada à nova dotação é inferior ao coeficiente efetivo do mês anterior aplicada à nova dotação (chamados de "estados perdedores") receberão apenas a correção monetária da sua dotação. O resíduo corresponde à parte dos recursos que pode ser utilizada apenas para ampliar o coeficiente dos estados "ganhadores", ou seja, aqueles em que o coeficiente gerado pela regra de equalização é maior do que o coeficiente efetivo do último mês. Este resíduo é distribuído entre os estados "ganhadores", proporcionalmente à perda em coeficientes.

Em suma: o crescimento nominal da dotação a cada mês será dividido em duas partes. Uma faz apenas a correção monetária de todos os estados, e a outra aumenta a participação dos ganhadores. Isto significa que o crescimento real da dotação é apropriado apenas por estes estados.

5. Este processo implica em que os coeficientes dos perdedores irão se reduzir e o coeficiente dos ganhadores irão crescer ao longo do tempo, na medida direta do crescimento real da dotação. Se a economia crescer pouco ou não crescer, este processo será mais lento ou se interromperá.

Uma alternativa para acelerar o processo de ajustamento é impor, no passo 3, um redutor à atualização monetária das dotações dos perdedores. Se suas dotações forem corrigidas por apenas uma parte (75%, 80%) da taxa de inflação do período, a redução de sua dotação se acelera e o ajustamento é mais rápido.

Nas simulações que apresentamos no corpo do texto, adotamos as seguintes premissas:

- Dotação inicial mês de referência = R$ 4.404,23 (1/12 da dotação do ano de 2010)
- Crescimento nominal do PIB: regular à taxa de 10% por vinte anos
- Inflação: regular à taxa de 5% ao ano
- Redutor da correção monetária dos perdedores: 20% da inflação do período

BIBLIOGRAFIA

AHMAD, E. org.(1997) Financing Decentralized Expenditures-Na International Comparison of Grants. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

AHMAD, E.-CRAIG, J. (1997) "Intergovernmental Transfers". In TER--MINASSIAN,T. (org.) (1997) Fiscal Federalism in theory and practice. IMF, Washington.

BOADWAY, R. FLATTERS, F. (1991) "Federal-provincial relations revisited: consequences of recent constitutional and policy developments". In MCMILLAN, M. (1991) Provincial Public Finances: vol. 2 - Problems and Prospects. Canadian Tax Paper no. 91, Toronto, Canadian Tax Foundation.

BOADWAY, R. (2002) "Revisiting Equalization Again: RTS x macro Approaches". Working paper, Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, Ontario, Canada.

CLARK, D. C. (1997) "Assessing Provincial Revenue Raising Capacity for Transfers". In AHMAD, E. – CRAIG, J. (1997) cap.2.

LOTZ, J.R. (1997) "Denmark and other Scandinavian countries: equalization and grants". In, AHMAD, E. OG. (1997) cap. 7.

PRADO, S. (2006) Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, 464 p.

SCHROEDER, L. / SMOKE, P. (1998) Intergovernmental fiscal Transfers: concepts, international practice, and policy Issues. Syracuse University, Discussion Papers.

SHAH, A. (1996) A fiscal need approach to Equalization. Canadian Public Policy, Analyse de Politiques, XXII:2:99-115.

SHAH, A. (2007) A practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, in SHA. A –BOADWAY, R. (2007), cap. 1.

SHAH, A. / BOADWAY, R. (edits.) Intergovernmental Fiscal Transfers – principles and practice. World Bank.

SILVA, A.L. et alii (2007) Fundos de Participação e Sistemas de Equalização no Brasil. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Cadernos no. 2, Brasília.

TER-MINASSIAN, T. (2012) Reforma do Fundo de Participação dos Estados – FPE. Textos para Debate IDB-DP-216, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Divisão de Gestão Fiscal e Municipal.

RYE, C. / SEARLE, B. (1997) Expenditures needs: institutions and data. In AHMAD, E. org. (1997) cap. 3.

_____________ (1997) "The Fiscal Transfer system in Australia". In AHMAD, E. org. (1997), cap. 6.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2011) – Ata no. 39/2011, sessão ordinária 21/9/2011, código para localização internet AC-2520-39/11-P.